

SERIE: ESTUDIOS Y EXPERIENCIAS

## ***EQUIDAD, ACREDITACIÓN Y CALIDAD EDUCATIVA***



INSTITUTO PERUANO DE EVALUACIÓN,  
ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LA  
CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA



### **Directorio**

Peregrina Morgan Lora, Presidenta

Jorge Castro León

Liliana Miranda Molina

Magdalena Morales Valentín

Grover Pango Vildoso

Carlos Rainusso Yáñez

### **Coordinación Técnica**

Verónica Alvarado Bonhote

Esta publicación del IPEBA incorpora el estudio “La acreditación como herramienta que cierre brechas de inequidad en el acceso a una educación de calidad”, encomendado a Manuel Bello y la sistematización del conversatorio Equidad y Educación, realizada por Teresa Tovar.

### **Cuidado de Edición**

Oficina de Comunicaciones

Centro de Información y Referencia

### **Diseño de Carátula**

Mario Chumpitazi Minaya

### **Diagramación e impresión**

ImpresiónArte Perú E.I.R.L.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-06308

ISBN N° 978-612-45891-4-0

ImpresiónArte Perú E.I.R.L. Arnaldo Márquez 1899, Jesús María, Lima 11, Perú

Tiraje: 700 ejemplares

Primera edición.

Lima, mayo de 2011

### **© Programa Educación Básica para Todos**

Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (IPEBA)

Calle Ricardo Angulo 266, San Isidro, Lima 27, Perú.

Teléfonos: (51-1) 223-2895, Fax: (51-1) 224-7123 anexo 112

E-mail: [cir@ipeba.gob.pe](mailto:cir@ipeba.gob.pe)/ [www.ipeba.gob.pe](http://www.ipeba.gob.pe)

Se autoriza la reproducción total o parcial siempre y cuando se mencione la fuente.

## CONTENIDO

Presentación	5
Introducción	7
<b>Parte 1</b>	
<b>La acreditación como herramienta que cierre brechas de inequidad en el acceso a una educación de calidad</b>	9
1. Acreditación de escuelas y la equidad en la normatividad peruana	9
• La equidad en los compromisos del Estado peruano	11
2. Estándares, acreditación y equidad: experiencia internacional	14
• Acreditación y “modos de regulación” de los sistemas educativos	14
• El movimiento por los estándares en Estados Unidos	17
• Estándares, calidad y segregación	21
• Accountability educacional y “elección de escuelas” (school choice)	27
3. Equidad en el sistema educativo y en la escuela	32
• Concepto de equidad en la educación	32
• Equidad en Educación: ¿igualdad en qué resultados?	41
• Educación en América Latina: un sistema educativo desigual y segregado	44
4. Acreditación para la equidad	55

**Parte 2**

<b>Conversatorio Equidad y Educación</b>	69
1. Equidad en la educación	72
2. El concepto de calidad educativa	75
3. Inclusión y equidad	81
3.1. La inclusión como compensación de las desigualdades	81
3.2. La inclusión como valoración de la diversidad	83
4. El lugar de la equidad	87
5. Cómo, dónde, de qué manera	95
5.1. Condiciones	95
5.2. Oportunidades	97
5.3. Procesos pedagógicos	98
5.4. Significados	102
5.5. Gestión	103
5.6. Entorno	104
5.7. En resumen	105
6. Puntualizaciones	106
6.1. Pobreza y equidad	106
6.2. Interculturalidad y equidad	108
6.3. Equidad y discapacidad	111
6.4. Equidad de género	113
7. Conclusiones y recomendaciones	116
Expositores	121
Anexo	
Educación y Equidad	123

## PRESENTACIÓN

La Educación que queremos para el Perú es la que ofrezca formación para lograr una sociedad integrada y reconciliada, en la que se superen brechas de inequidad y en la que todos tengan oportunidades de acceso a los beneficios derivados del crecimiento.

“La única razón del crecimiento (...) debe ser el logro de un bienestar general y creciente, donde las personas y las familias experimenten un paulatino mejoramiento de sus condiciones de vida, mientras que la sociedad en su conjunto ve incrementar y expandir sus posibilidades, oportunidades y capacidades. Pero existen elementos en contra que impiden mejorar esta calidad de vida. Por una lado, la rígida y asimétrica realidad económica mundial y la manera como el Perú se inserta en ella, y por otro lado, determinados rasgos históricos de nuestra sociedad como la marginación, la discriminación cultural y racial, además de la pobreza. Estas últimas son permanentes generadoras de inequidad y a la vez deficiencias que se reproducen sin tregua. Construir una sociedad equitativa es ciertamente una meta ambiciosa, pero también es ineludible” (Proyecto Educativo Nacional al 2021).

Por ser una tarea ineludible, el Directorio del IPEBA, al iniciar su gestión, abordó el tema estimulando la reflexión a partir del análisis de la investigación y el acopio de experiencias a nivel nacional e internacional. El propósito que anima estos emprendimientos es dar enfoque y sentido a la misión que el Estado le ha encomendado de acreditar la calidad de la educación que ofrecen las instituciones de Educación Básica y Técnico Productiva.

La presente publicación *Equidad, Acreditación y Calidad Educativa* aporta evidencia respecto a que el proceso de evaluación debe conducir a tomar decisiones orientadas a superar las deficiencias y a generar las condiciones para que las escuelas cumplan con su rol de salvaguardar equidad, inclusión, integración, cohesión social y educar en y para la convivencia. A tener una mirada distinta de la diversidad, que pone en valor la riqueza de las diferencias, en lugar de obviarlas o tildarlas de obstáculos en la educación. Ofrece alertas respecto a un importante propósito del proceso de acreditación: retroalimentar al Estado para el diseño de políticas de focalización de recursos, programas y acciones que confluyan al logro de las metas de calidad de corto, mediano y largo plazo.

En celebración de su segundo aniversario, el IPEBA consecuente con estimular el debate sobre el enfoque que sustenta, convocó al *Conversatorio Equidad y Educación*. La sistematización de ese acto académico es parte de este documento, que interroga la calidad desde la orilla de la equidad, en torno a pobreza, interculturalidad, discapacidad y género. Sostiene que el lugar de la equidad, no es adjetivo o contextual, sino sustantivo. Es no solo un objetivo educacional, sino un derecho, establecido en la Constitución Política y en la Ley General de Educación, por ello exigible al Estado.

Las urnas en los años 2006 y 2011 evidencian una verdad que interpela a la sociedad peruana: el país está segmentado. Se requiere converger para cerrar brechas de inequidad, en una cruzada de largo aliento en la familia y a través del sistema educativo. Una auténtica conmemoración del Bicentenario de la Independencia del Perú.

Directorio IPEBA

## INTRODUCCIÓN

Con esta publicación, el IPEBA se propone impulsar el debate y la reflexión en torno a procesos de mejoramiento de calidad educativa, que brinden igualdad de oportunidades para que todos los estudiantes del país logren una formación integral.

Para ello, ha convocado la participación de especialistas que aporten a dilucidar sobre aspectos conceptuales de equidad, sus dimensiones, y también sobre la repercusión de los modelos de acreditación existentes en otros países que plantean desafíos al Perú.

Esta publicación del IPEBA contiene dos partes. En la primera, se presenta el Estudio “La acreditación como herramienta que cierre brechas de inequidad”, encomendado a Manuel Bello. En él se revisan los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Estado peruano para asegurar equidad educativa. Se realiza el análisis de experiencias, de “modos de regulación” de los sistemas educativos y el movimiento por los estándares en diversos países. En esta sección se recogen los análisis y puntos de vista de varios autores acerca de los fundamentos teóricos y experiencias, ventajas, posibilidades, desventajas y riesgos de los estándares y de la acreditación. Hace referencia al Accountability educacional y a una acreditación que tenga como propósito llegar a plasmar la equidad dentro de un sistema educativo menos segregado. Plantea finalmente los aspectos a considerar por el IPEBA para que el modelo de acreditación propuesto no contribuya a reforzar la segregación escolar y la inequidad en el sistema educativo.

En la segunda parte se presenta la sistematización del Conversatorio Equidad y Educación, realizado en agosto 2010, que convocó a cinco expertos sobre equidad. Teresa Tovar tuvo a su cargo dicha sistematización y presenta una mirada global sobre el tema, luego de la cual se dieron aportes de especialistas en pobreza, en interculturalidad, en habilidades diferentes y género.

Se reflexiona sobre el enfoque de equidad e inclusión, intentando responder a preguntas, tales como: ¿De qué estamos hablando cuando decimos que hay que incorporar el enfoque de equidad en la evaluación de la calidad? ¿Qué significa equidad e inclusión educativa? ¿Qué relación hay entre desarrollo de capacidades y equidad? ¿Cómo se puede manejar la diversidad en la gestión escolar? ¿Qué condiciones deben tener las escuelas para ser acreditadas como instituciones educativas con equidad? Se señala que garantizar la calidad educativa para todos y cada uno de los estudiantes implica asumir una perspectiva de equidad y diversidad, así como emprender políticas acordes a la misma, que compensen las desigualdades y provean de recursos y oportunidades específicas para el aprendizaje a los grupos en mayor desventaja.

Los expertos plantean como reto al IPEBA que la acreditación de la IE debe cumplir tres objetivos: asegurar el pleno ejercicio del derecho a la educación, el reconocimiento y respeto de cada estudiante en su particularidad y diferencias, y el desarrollo óptimo de sus capacidades y posibilidades para insertarse y aportar con autonomía y responsabilidad a la construcción de una sociedad con bienestar y justicia.

Se incluye como anexo el texto de una exposición presentada como marco general del conversatorio.



# **LA ACREDITACIÓN COMO HERRAMIENTA QUE CIERRE BRECHAS DE INEQUIDAD EN EL ACCESO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD**

## **1. ACREDITACIÓN DE ESCUELAS Y LA EQUIDAD EN LA NORMATIVIDAD PERUANA**

La Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, N° 28740, define la acreditación como “el reconocimiento público y temporal de la calidad de la institución educativa, área, programa o carrera profesional que voluntariamente ha participado en un proceso de evaluación de su gestión pedagógica, institucional y administrativa”.

Dicha ley establece que tal reconocimiento está precedido de dos procesos:

- a. Autoevaluación de la gestión pedagógica, institucional y administrativa, a cargo de los propios actores de la institución educativa. Su realización es requisito fundamental e indispensable para mejorar la calidad del servicio educativo que se ofrece y dar inicio, si fuera el caso, al segundo proceso.

- b. Evaluación externa, la que es requerida voluntariamente por las instituciones educativas (I.I.EE.). Para tal efecto se designa a la entidad especializada que la llevará a cabo de acuerdo al procedimiento señalado en el reglamento, la misma que, al finalizar la evaluación, emite un informe que será entregado, tanto a la institución como al órgano operador correspondiente.

La acreditación se fundamenta en dos principios: garantizar el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos los estudiantes, previsto en la Ley General de Educación; y en asegurar una educación básica que brinde igualdad de oportunidades y resultados educativos de calidad para todos los peruanos y cierre de las brechas de inequidad educativa, señalado en el Proyecto Educativo Nacional.

En consecuencia sus propósitos son:

- a. Fortalecer la capacidad de las I.I.EE. para gestionar efectivamente los procesos y recursos, y tomar decisiones, en función a la mejora de la formación integral de todos los estudiantes que atienden.
- b. Proveer al Estado información para la toma de decisiones orientada a responder a las necesidades de las I.I.EE., priorizando a las que atienden a poblaciones más vulnerables, y fortaleciéndolas para que alcancen la calidad esperada.

Este modelo de acreditación define una institución educativa de calidad como “aquella que logra que todos sus estudiantes alcancen una formación integral”, para lo cual considera las características, los ritmos, los estilos y las necesidades educativas de cada estudiante, incluyendo a los que tienen discapacidades. Evalúa la manera en que las I.I.EE. públicas y privadas dirigen sus acciones y utilizan sus recursos.

La matriz de evaluación de la acreditación considera cinco factores:

1. Dirección institucional.
2. Soporte al desempeño docente.
3. Trabajo conjunto con las familias y la comunidad.
4. Uso de la información.
5. Infraestructura y recursos para el aprendizaje.

El modelo de acreditación evalúa la gestión educativa y por tanto considera factores “que permiten identificar tanto actores como elementos clave, así como sus roles en función al logro de la formación integral de los estudiantes”.

Los documentos orientadores y de los procesos de acreditación de escuelas expresan el compromiso con el derecho a la educación de calidad para todos y con la equidad; un compromiso alineado con la opción asumida por el Estado peruano, a nivel nacional e internacional, como se verá a continuación.

## **La equidad en los compromisos del Estado peruano**

Al comenzar el siglo XXI, junto con el retorno a la democracia, aparece en el país, y se consolida crecientemente, una opción explícita por acuerdos sociales y políticas de Estado orientadas hacia la equidad educativa y social. Tal opción se refleja en importantes acuerdos políticos y normas vigentes en el país. Es el caso del Acuerdo Nacional –suscrito en el año 2002 por el gobierno, todos los partidos políticos con

representación parlamentaria y organizaciones representativas de la sociedad civil- que desde sus primeros párrafos declara:

*“Afirmamos que el desarrollo humano integral, la superación de la pobreza y la igualdad de acceso a las oportunidades para todos los peruanos y peruanas, sin ningún tipo de discriminación, constituyen el eje principal de la acción del Estado”.*

En lo que respecta a la equidad educativa, la política 12 del Acuerdo Nacional establece como objetivo compartido por los firmantes: “Acceso universal a una educación pública y gratuita de calidad...”

Por su parte, en el artículo 17 de la Ley General de Educación, aprobada por unanimidad en el Congreso de la República el año 2003, obliga al Estado a *“compensar las desigualdades derivadas de factores económicos, geográficos, sociales o de cualquier otra índole que afectan la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación”*. Con el fin de garantizar la equidad en la educación (Art. 18), la ley, en su artículo 18, establece que las autoridades educativas realicen las siguientes acciones:

- a) “Ejecutan políticas compensatorias de acción positiva para compensar las desigualdades de aquellos sectores de la población que lo necesiten.
- b) Elaboran y ejecutan proyectos educativos que incluyan objetivos, estrategias, acciones y recursos tendientes a revertir situaciones de desigualdad y/o inequidad por motivo de origen, etnias, género, idioma, religión, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole.
- c) Priorizan la asignación de recursos por alumno, en las zonas de mayor exclusión, lo cual comprende la atención de infraestructura, equipamiento, material educativo y recursos tecnológicos” (Perú. MED 2005: 13).

La opción por la equidad educativa y social también se manifiesta de manera explícita y enfática en los siguientes documentos y leyes aprobados en los primeros años del siglo XXI:

- Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación.
- Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación, del Foro del Acuerdo Nacional.
- Carta Social de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza.
- Plan Nacional de Acción por la Infancia.
- Ley de Fomento de la Educación de las Niñas Rurales.
- Ley de Integración de Personas con Discapacidad.
- Plan Nacional de Educación para Todos – Perú.
- Proyecto Educativo Nacional.

El Proyecto Educativo Nacional, oficializado como política de Estado en enero de 2007, resalta y otorga la mayor prioridad al propósito de lograr que todos los niños, niñas y adolescentes peruanos tengan oportunidades educativas iguales y alcancen resultados de igual calidad al final de la Educación Básica (Educación Inicial, Primaria y Secundaria); este reto se resume en el

**El Proyecto Educativo Nacional, oficializado como política de Estado en enero de 2006, resalta y otorga la mayor prioridad al propósito de lograr que todos los niños y niñas y adolescentes peruanos tengan oportunidades educativas iguales.**

objetivo del Proyecto Educativo Nacional: “Trece años de buena educación para todos, sin exclusiones”.<sup>1</sup>

Además de las reiteradas declaraciones oficiales, normas y documentos nacionales mencionados, el Perú ha suscrito en los últimos años diversos compromisos internacionales que lo obligan a aplicar políticas y sistemas orientados al logro creciente de la equidad educativa y la cohesión social. El caso más reciente es el de las Metas Educativas 2021, promovidas por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura –OEI– cuyo “objetivo final es lograr a lo largo de la próxima década (...) que más alumnos estudien, durante más tiempo, con una oferta de calidad reconocida, equitativa e inclusiva y en la que participen la gran mayoría de las instituciones y sectores de la sociedad”.<sup>2</sup>

## **2. ESTÁNDARES, ACREDITACIÓN Y EQUIDAD: EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

La experiencia internacional muestra que las políticas de aplicación de estándares y procesos de evaluación, incluyendo la evaluación y acreditación de escuelas, pueden tener resultados y consecuencias diversas que dependen de la finalidad de su implementación, de las dinámicas de regulación del sistema educativo y otros factores del contexto socioeducativo. En esta sección se recogen los análisis y puntos de vista diversos de varios autores acerca de los fundamentos teóricos y las experiencias, las ventajas, posibilidades, desventajas y riesgos de los estándares y de la acreditación.

### **Acreditación y “modos de regulación” de los sistemas educativos**

Corvalán y García-Huidobro<sup>3</sup> (2009) aplican el concepto de “modo de regulación” y recurren a Dutercq y Zanten (2002) para definirlo como los “modos de orientación,

1 Consejo Nacional de Educación (2006). Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú. Lima, pp. 12).

2 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA – Secretaría General Iberoamericana (2008). Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios (Documento para el Debate. Primera versión). Madrid. OEI.)

3 CORVALÁN, Javier; GARCÍA HUIDOBRO, Juan Eduardo (2009). Obstáculos para el logro de una educación democrática inclusiva. En: Revista Prospects, UNESCO IBE 39, pp. 239 – 250, 06 de noviembre de 2009.)

coordinación y control de los sistemas educativos”; también citan a Maroy y Dupriez (2000), que lo definen como el “conjunto de acciones dispuestas por una instancia (gobierno, jerarquía de una organización) para orientar las acciones y las interacciones de los actores sobre los cuales tiene una cierta autoridad”. Con esta categoría –dicen Corvalán y García-Huidobro– se busca mostrar que las instituciones y actores de un sistema educativo poseen dinámicas distintas según sean los modos de regulación de ese sistema.

En el documento de Corvalán y García Huidobro se explica que: “Todo sistema educativo tiene una manera de regularse, es decir, de lograr que la conducta de las instituciones y actores sea acorde a las finalidades que la sociedad propone para la educación. Estos modos de regulación pueden situarse en dos tipos polares, la regulación de tipo burocrática –cuyos ejemplos más clásicos son los sistemas estatales y centralizados– y la regulación competitiva o de mercado. Un caso arquetípico de esta última es el chileno, sistema en el cual se impulsa el desarrollo de las escuelas y la regulación de la calidad del mismo a partir de la competencia por recursos entre instituciones y a la competencia entre las familias para ingresar a los establecimientos. Dicho de otra manera, la competencia es el principio rector de la dinámica de todo el sistema, y su consecuencia lógica y esperable es la marginación de los individuos con capitales culturales más débiles de las instituciones educativas de mejor desempeño. Esto se produce dado que las familias tienden a postular a las instituciones de más alto prestigio y que éstas en consecuencia son sobredemandadas, con lo que pueden seleccionar a los estudiantes de más alto rendimiento lo que, a su vez, tiende a correlacionarse con el nivel socio-económico o capital cultural de las familias”.

La consecuencia sistémica de este fenómeno –según los autores citados– es la agudización de la segmentación del sistema educativo, creando al menos tres tipos de establecimientos: los altamente selectivos generalmente de buen rendimiento; una capa intermedia que mantiene un cierto equilibrio entre la oferta y demanda de vacantes y que sólo puede llevar a cabo un pequeño grado de selección y, finalmente, las que terminan relegadas al triste rol de “escuelas basurero”, es decir escuelas que reciben a los alumnos que no son admitidos en las dos primeras, o a aquellos alumnos que debido a su autopercepción deficitaria o su lugar de residencia no postulan a las dos primeras.

**“Cuando se acoplan dos procesos de selección, la elección de la escuela por parte de los padres y la selección de alumnos por parte de la escuela, se instala un potente dispositivo de segmentación escolar.”**

Los principales mecanismos de segregación en el modo de regulación descrito (en el sistema educativo chileno) son: la selección, el pago por el servicio educativo y la aplicación de cuotas de alumnos en situación de vulnerabilidad. Según los autores: “Cuando se acoplan dos procesos de selección, la elección de la escuela por parte de los padres y la selección de alumnos por parte de la escuela, se instala un potente dispositivo de segmentación escolar.” Además –señalan- una libertad limita a la otra, ya que la elección del padre está subordinada a la decisión final de la escuela, y a su vez ésta selecciona únicamente entre aquellos que deciden elegirla. Si a estos dos mecanismos se suma el cobro a los alumnos, las consecuencias de segregación y segmentación escolar se amplifican.

Corvalán y García-Huidobro argumentan que el cobro por el servicio educativo transforma profundamente la función social y política de la educación al imponer un criterio mercantil de distribución, según el cual la mejor educación se logra en función de lo que la familia puede pagar; es decir, el bien educación se segmenta en calidades diferentes, las que se distribuyen según la capacidad de pago de las familias (segregación). De esta manera el sistema educativo, “en vez de establecer la igualdad democrática entre los diferentes, fomenta la distinción social y el clasismo, y lo extiende a los diversos grupos sociales”.



En Chile además se aplican políticas de “cuotas para alumnos vulnerables” en escuelas subvencionadas, que generan segregación porque las escuelas de mayor prestigio seleccionan los alumnos “vulnerables” de mayor rendimiento académico y debilitan a las escuelas que retienen a los más pobres. Pero además muchas veces los alumnos vulnerables incluidos gracias a dichas cuotas son segregados al interior de las escuelas que los reciben, ya que se crean secciones especiales para ellos y no son integrados con los demás.

En un modo de regulación mercantil, como se ha visto, el prestigio de cada escuela juega un papel crucial, ya que está asociado a la probabilidad de ser elegida por las familias y a la posibilidad de seleccionar a sus alumnos, así como a los precios que puede cobrar, en función de la amplitud de la demanda. El prestigio depende de diversos factores, entre los cuales suelen ser importantes los resultados que la escuela logra en las pruebas nacionales –que se traducen en rankings de escuelas– y la acreditación de la calidad a cargo de entidades especializadas públicas o privadas.

Como se ha dicho, existen diversos modos de regulación de los sistemas educativos con sus respectivos mecanismos, en cada uno de ellos la acreditación puede jugar un rol diferente. Lo que resulta más relevante es que el modo de regulación –y la acreditación– deberían servir a los fines del sistema educativo y a la construcción del proyecto de sociedad democrática elegido colectivamente y declarado en las políticas de Estado, no como un medio o un recurso puramente instrumental referido exclusivamente a los aspectos pedagógicos o de gestión de cada institución educativa.

## **El movimiento por los estándares en Estados Unidos**

Este movimiento es analizado por Diane Ravitch<sup>4</sup>. Si bien su atención se centra principalmente en los estándares de contenido y de desempeño, que aluden al currículo y a los aprendizajes de los estudiantes, también se refiere a los llamados “estándares de oportunidad para aprender o transferencia escolar”, que definen la disponibilidad de programas, el personal y otros recursos que las escuelas, los

4 RAVITCH, D. (1996). Estándares nacionales en educación. Versión resumida de Nancy Morrison. PREAL.

**Sin estándares de contenido y de desempeño no hay forma de determinar objetivamente si el despliegue de recursos ha sido efectivo.**

distritos y estados proporcionan para que la enseñanza y el aprendizaje puedan ocurrir. Ella dice que los tres tipos de estándares están interrelacionados y que no se debe esperar que los estudiantes logren resultados ajustados a estándares altos si sus colegios carecen de los recursos adecuados; pero a la vez señala que sin estándares de contenido y de desempeño no hay forma de determinar objetivamente si el despliegue de recursos ha sido efectivo.

Resulta interesante la convergencia entre el sentido –“la razón principal”– que Ravitch atribuye a los estándares y el concepto de equidad expuesto en el presente documento: “asegurar que todos los niños tengan acceso a escuelas que ofrecen una educación similar y de alta calidad.” Los estándares han evolucionado –dice la autora– en el sentido de fomentar algún grado de semejanza en la calidad de la enseñanza”.

El texto de Ravitch asume que el movimiento de los estándares representa un cambio de paradigma que corresponde al tránsito de la educación norteamericana de un sistema muy selectivo –en el que muchos niños sólo eran alfabetizados mientras que un pequeño grupo de élite recibía una educación de alta calidad– hacia un sistema que debía educar bien a todos. La autora cita a Lauren Resnick y sus colegas, quienes argumentaban que

en el siglo XIX el país (EEUU) había “desarrollado dos sistemas educativos –uno diseñado para una elite y el otro para la masa de nuestra población”. Mientras que las elites aprendían destrezas de alto nivel tales como razonamiento y resolución de problemas, a la masa “se le enseñaba destrezas de rutina” tales como el cálculo básico o recitar códigos civiles o religiosos. Resnick proponía un “currículum reflexivo” para todos, desarrolló el Proyecto de Nuevos Estándares y promovió un sistema nacional de exámenes (1992).

La autora opina que los estándares de contenido y de desempeño deberían ser voluntarios, no obligatorios, y que deberían ser elaborados y definidos por la academia, no por los políticos. Sin embargo, también señala que los estándares y las evaluaciones contribuyen a aumentar la igualdad de oportunidades en educación. Los estándares favorecen que los niños pobres tengan acceso a cursos con objetivos desafiantes, en tanto que las evaluaciones permiten saber el tamaño de la brecha entre los distintos grupos de estudiantes o escuelas, y si ella está aumentando o disminuyendo.

En respuesta a los críticos que anuncian que los colegios de peor desempeño perderán alumnos y podrían ser tomados por entidades privadas, poniendo en riesgo la supervivencia del sistema de colegios públicos, con su promesa de educación universal gratuita, los partidarios de la necesidad de estándares responden –según Ravitch– que el público tiene derecho a ser informado sobre el desempeño de todos los colegios con financiamiento estatal, identificar colegios deficientes y conocer si todos los estudiantes están recibiendo las mismas oportunidades educativas. También argumentan que los estudiantes y sus padres tienen derecho a saber si su escuela ofrece un currículum completo, una infraestructura adecuada (biblioteca, laboratorio de ciencias) y un personal bien entrenado; y poder comparar el rendimiento académico de su escuela con el de otras escuelas del distrito y del estado, constatando si el desempeño individual de los estudiantes es el adecuado.

Finalmente, Ravitch resume las siguientes conclusiones con respecto a los estándares y la evaluación:

También argumentan que los estudiantes y sus padres tienen derecho a saber si su escuela ofrece un currículum completo, una infraestructura adecuada (biblioteca, laboratorio de ciencias) y un personal bien entrenado.

- Un modelo que funciona bien comienza con una visión de lo que debiera ser la educación. Empieza con la creencia de que todos los niños pueden aprender a niveles altos.
- El sólo hecho de elevar las expectativas puede mejorar el desempeño escolar del estudiante.
- Una vez que la idea de elevar el desempeño académico ha sido formulada, para tener éxito se requiere:
  - estándares de contenidos claros;
  - cambios en todo el sistema educativo, incluyendo pruebas, desarrollo profesional, textos de estudio, tecnología y un compromiso a largo plazo de los profesores con la agenda de reforma en cada colegio.
- Los estándares pueden ayudar a asegurar igualdad de oportunidades, siempre que sean percibidos como el primer paso de la reforma y no como el fin del proceso.

En un trabajo más reciente sobre la experiencia educativa en Estados Unidos, Valverde<sup>5</sup> destaca el valor de los estándares por focalizar la atención de los actores sobre los resultados de la escolarización, antes que los procesos o

5 VALVERDE, Gilbert (2005). El movimiento a favor de los estándares en los Estados Unidos. PREAL 32. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional, organizado por PREAL y CIDE (Santiago, Chile, 19 de abril de 2005).

insumos, resaltando la importancia del aprendizaje y el rendimiento como objetivo de la educación. Al mismo tiempo, el autor reconoce el riesgo de reduccionismo curricular, por la dificultad para formular estándares y pruebas con respecto a principios morales, éticos, comportamientos ciudadanos, inteligencia social o emocional. “Hace falta –dice– resolver cómo enviar señales claras de que estos ámbitos son tan importantes como los logros en materias ‘académicas’ tradicionales” (Valverde 2005).

En referencia a la cuestión de la equidad, Valverde argumenta que demasiada flexibilidad institucional y una ausencia de mensajes claros acerca de fines y metas nacionales “puede resultar en inequidades importantes en las oportunidades para aprender”; el deseo de adecuar las metas a contextos particulares suele tener como resultado que en escuelas para estudiantes de alto nivel socioeconómico se persigan fines de mucho mayor nivel que en escuelas para estudiantes pobres. Sin embargo, el autor también señala que los estándares –aunque encierren la posibilidad de favorecer la equidad en la distribución de oportunidades educativas al proponer un solo criterio de excelencia para todos los estudiantes– no corrigen por sí mismos las inequidades preexistentes del sistema educativo y aún pueden aumentarlas cuando no vienen acompañados por esfuerzos reales de superación de las viejas desigualdades sociales y educativas sistémicas, que ponen en desventaja a algunas poblaciones:

“Sin contar con este elemento de buscar los mecanismos de compensación y remediación de diferencias sistémicas, un sistema de responsabilización basado en estándares puede resultar en una simple maquinaria para estigmatizar escuelas, docentes y estudiantes que nunca tuvieron genuina oportunidad de aprender los estándares”.

## **Estándares, calidad y segregación**

Desde un punto de vista distinto y a la luz de lo ocurrido con los estándares en varios países en las últimas décadas, Casassus<sup>6</sup> opina que la política de reforma

6 CASASSUS, Juan (2009). “La política de Reforma Basada en Estándares aplicada a Chile. Otra mala idea. Texto presentado en el seminario “Reforma Basada en Estándares y Nuevos Ciclos Escolares: ¿Avance hacia una Educación de Calidad para Todos?”, organizado por CIAE de la Universidad de Chile y UNICEF en Santiago de Chile el 24 de Septiembre de 2009.

**Sí es posible tener estándares de contenido (referencias) sin “estandarizar”, siempre que no se vinculen a estándares de desempeño.**

basada en estándares (RBE) aplicada a Chile “es una mala idea” (2009). Señala que esta política enfatiza el sentido “de arriba hacia abajo” en la realización de cambios, mediante la fijación de metas, procesos, mediciones y rendiciones de cuentas; señala que en general se busca fortalecer la regulación desde el centro del sistema, con un sesgo tecno/burocrático.

El autor considera que sí es posible tener estándares de contenido (referencias) sin “estandarizar”, siempre que no se vinculen a estándares de desempeño. Cuando se vinculan a éstos y a la medición, como ha ocurrido en EEUU y en Chile, y en otros países, tienen efectos negativos, conducen a la rigidez y a la estandarización. Al revés, en países como Finlandia –dice Casassus– los estándares son flexibles y están acompañados de marcos curriculares también flexibles.

La experiencia internacional demuestra, según Casassus, que las RBE no han servido para mejorar los puntajes de los estudiantes en las pruebas estandarizadas; tal es el caso de Argentina, Brasil, Chile, México en América Latina, o España, Francia y Noruega en Europa, o Japón en Asia, países en los que no sólo hay estancamientos, sino retrocesos. Peor aún, las RBE reducen la calidad de la educación al reducir el aprendizaje a lo que entra en la prueba: “lo que no entra en la prueba no se

enseña y lo que no se enseña no se aprende”. El autor considera que lo que queda fuera de las pruebas es lo más importante de la educación.

En el Reino Unido –afirma Casassus–, el estudio conocido como “Primary Review” (Revisión de Primaria) realizado por la Universidad de Cambridge, de las políticas de RBE iniciadas en 1986, demostró que los resultados del modelo de medición acoplada a estándares no son positivos y que éste generó un estrechamiento del currículo; al mismo tiempo, se encontró que la calidad de las interacciones entre profesores y alumnos, de la cual dependen los aprendizajes, había empeorado y los profesores manejaban menos técnicas metodológicas que veinte años antes. También en Texas, cuna de las políticas de RBE y donde los puntajes en las pruebas sí aumentaron, se ha constatado en diversas investigaciones la tendencia de las escuelas a “enseñar para la prueba”. Los estudios también concluyen que la calidad global del sistema educativo de EEUU se está deteriorando y que el 40% de las escuelas del país están en condiciones de ser intervenidas debido a que están bajo los niveles esperados en el programa NCLB “No Child Left Behind” (Ningún niño se queda atrás).

Casassus también señala que la política de RBE está causando estragos al sistema educativo de EEUU por el aumento de la deserción, es decir la exclusión de cada vez más adolescentes; se estima que en 2008 más de un millón de adolescentes desertaron de la escuela en EEUU, en tanto que en Florida más de la mitad de los matriculados no se graduaron. El autor cita un estudio<sup>7</sup> que muestra que los alumnos que necesitan más ayuda tienen dificultades con las pruebas y abandonan la escuela, en tanto que se quedan los que no tienen dificultades con este tipo de pruebas (Mc Neil y otros 2008). “Desde el punto de vista del impacto de la RBE en la equidad del sistema –dice Casassus– los que desertan, los expulsados del sistema, son principalmente los pobres, los inmigrantes, los negros y los latinos. Los sistemas de rendición de cuentas basados en la utilización de pruebas referidas a estándares elevados no llevan a mejorar la igualdad de oportunidades educativas. Por el contrario, crean nuevos problemas que podrían haber sido evitados.”

---

7 L. McNEIL, et al (2008) Rice University & J. Vasquez, University of Texas. Avoidable losses high stakes accountability and the desertion crisis. Education Policy analysis Archives.

Los sistemas de rendición de cuentas basados en la utilización de pruebas referidas a estándares elevados no llevan a mejorar la igualdad de oportunidades educativas.

También en el Reino Unido, el Primary Review encontró que la política de RBE sólo benefició a los alumnos más dotados, agravando la brecha entre éstos y los estudiantes menos dotados. Es decir, que el efecto de esta política educativa en la equidad ha sido negativo.

En el mismo sentido se pronuncia Casassus sobre el efecto de la política de RBE sobre las escuelas: “En el marco de una política de competencia entre escuelas, al bajar la calidad, los alumnos con mejores puntajes emigrarán dejando a los menos dotados, quienes son los que tienen más dificultades con las pruebas. Eventualmente, este es el terreno propicio para que se cumplan las amenazas de cerrar los establecimientos. La presencia de alumnos que no son buenos pasadores de pruebas, pero que son los que más necesitan ayuda, se transforma en una amenaza para los directores”.

De otro lado, también García Huidobro (obra citada) llama a “ser vigilantes frente a la creciente inscripción en la educación de mecanismos de mercado o de cuasi mercado, que incorporan en el funcionamiento de los sistemas educativos la competencia y el juego de intereses particulares y privados, lo que contribuye inexorablemente a tener sistemas educativos más segmentados y fragmentados por clase social”.

Una pregunta que surge de lo expuesto hasta acá es si los estándares y la acreditación necesariamente se asocian con mecanismos



de mercado o de cuasi mercado que generan segregación e inequidad. Al respecto, Corvalán<sup>8</sup> hace una comparación entre los modos de regulación de la educación en Chile y en varios países europeos (2010). Al referirse al sistema educativo holandés, señala que responde a un esquema muy liberal y mercantil de provisión educativa, en el cual la calidad y la equidad están gerenciadas a partir de mecanismos de estandarización de contenidos y procedimientos, y de rendición de cuentas pública. Cada escuela tiene un consejo escolar cuya obligación es dar cuenta a la comunidad de qué enseña, en qué medida lo hace y otros asuntos como las políticas de admisión de alumnos. En esta línea, existen mecanismos de acreditación tanto de las escuelas mismas como de los docentes, que recaen principalmente en las autoridades del gobierno central. Uno de los aspectos más propiamente liberales y cercanos a una lógica de mercado del sistema holandés (y el chileno) es su énfasis en la comunicación de información sobre resultados, mediante informes de la misma escuela y del nivel central.

En Inglaterra –según Corvalán– las reformas de los años 80 pusieron un énfasis importante en consagrar el mecanismo de elección de escuela tanto desde argumentos de derechos ciudadanos como desde la noción de competencia entre las escuelas, y de generación de un mercado educativo propiamente tal. Esta modalidad de elección de escuela perdura hasta la actualidad y está asociado a un conjunto de requerimientos de información por parte de las escuelas para potenciar la competencia entre ellas.

Corvalán se pregunta –para el caso chileno– cómo el Estado regula la educación o, dicho de otro modo, ¿qué mecanismo se ha dado el Estado –en el actual modo de regulación– para controlar lo que sucede en las escuelas, es decir, para controlar la producción educativa misma y hacerla concordante con los objetivos de un sistema educativo moderno y democrático?

“El modo de regulación en un sistema educativo mercantil y cuasi mercantil hace que la regulación misma de la dinámica del proceso educativo tenga un fuerte principio individualista metodológico a la vez que utilitarista: el tipo de sistema

<sup>8</sup> CORVALÁN, J. (2010) El modo de regulación de la educación chilena en una perspectiva comparada. En: MARCHESI, A., TEDESCO, J.C. y COLL, C. (Coord.), Calidad, equidad y reformas en la enseñanza. OEI, Santillana, Madrid, pp. 19-34.

educativo resultante y en particular las características de su oferta dependerán principalmente de la búsqueda de intereses individuales por parte de las familias y de los alumnos, y por lo tanto la forma y dinámica del sistema escolar será el efecto agregado de tales conductas”.

“La buena decisión individual y familiar al momento de elegir escuela y la buena decisión del establecimiento al preferir los alumnos de mejor desempeño pueden generar un efecto perverso en relación al objetivo mencionado, al producir segmentación socio educativa la que, por definición, atenta contra objetivo integrador de la sociedad que es asignado al sistema educacional”.

Comparando el sistema educativo chileno con la regulación en los países europeos, Corvalán encuentra una diferencia muy importante: en esos países la rendición de cuentas se genera no sólo para tener consecuencias a partir de la demanda de la población, como ocurre en Chile, sino también de parte de los poderes públicos. En Chile la regulación es exclusivamente mercantil, en la medida que la información sobre resultados (puntajes por escuela en la prueba SIMCE) orienta la demanda y “no existe autoridad pública capaz de ejercer una sanción sobre la escuela. Un cambio importante al respecto es el que se ha producido legislativamente en el país entre los años 2008 y 2010, y que apunta, al menos parcialmente, al empoderamiento del Estado central para tomar medidas con escuelas que crónicamente presentan bajos resultados”.

Desde 1990, el gobierno democrático instalado en Chile intentó contrarrestar antiguas y nuevas formas de exclusión y desigualdad mediante grandes esfuerzos de focalización y otras políticas de equidad (aunque sin alterar la lógica mercantil), y la selección de alumnos y de escuelas derivadas de la publicación de los puntajes SIMCE. A los pocos años, sin embargo, los conductores de la reforma educativa constataron que esas políticas no eran suficientes para cambiar la tendencia del sistema a la segmentación, como lo revela un texto de Cox<sup>9</sup> que hace referencia a trabajos de García Huidobro (1996) y Hopenhayn (1996) y concluye que “los recursos destinados a las escuelas más vulnerables han sido insuficientes” (Cox 1997). Y agrega: “Adicionalmente, el ordenamiento jurídico impide o dificulta contrarrestar

9 COX, C. (1997). La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación. PREAL N° 8, Santiago de Chile.

las acciones de selección y expulsión de alumnos que llevan a cabo establecimientos privados con subvención estatal, y también algunos municipales, por razones como bajos rendimientos, situación matrimonial de los padres, embarazo adolescente, SIDA (Núñez, 1996)". El "ordenamiento jurídico" al que se refiere el autor no es otra cosa que las normas que autorizan a las escuelas a seleccionar sus alumnos y permiten a los padres elegir la institución educativa a partir de la información sobre resultados en las pruebas nacionales de rendimiento académico.

### **Accountability educacional y "elección de escuelas"**

En el libro publicado como producto del Seminario internacional sobre "Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional", realizado en 2005 por PREAL y CIDE en Chile, se recogen planteamientos y matices diversos del debate sobre el tema. En el prefacio, Gajardo y Puryear reconocen que los sistemas de accountability no van a resolver por sí solos los problemas endémicos de la educación pública, "pero sí pueden contribuir a mejorar el funcionamiento de las escuelas y los sistemas escolares ya que, sobre la base de los antecedentes que estos sistemas proporcionen, los usuarios podrán demandar que se eleve la calidad de la enseñanza, las escuelas podrán mejorar el rendimiento escolar y docente, y las autoridades centrar

Los sistemas de accountability sí pueden contribuir a mejorar el funcionamiento de las escuelas y los sistemas escolares ya que, sobre la base de los antecedentes que estos sistemas proporcionen, los usuarios podrán demandar que se eleve la calidad de la enseñanza.

su acción precisamente allí donde los rendimientos sean más bajos y afecten la equidad del sistema en su conjunto” (Gajardo y Puryear 2006: 9).

En el mismo libro, Corvalán<sup>10</sup> señala que las políticas educativas para el mejoramiento de escuelas en situación deficitaria requieren información sobre qué tan mal se encuentra el rendimiento en esas escuelas en comparación con otras y qué uso le dan al conjunto de recursos que poseen, así como las carencias que es necesario suplir, todo lo cual se aproxima a lo que se conoce como accountability educacional, que tiene un desarrollo incipiente en América Latina. En los sistemas de cuasi mercado, como el chileno, las familias ejercen un rol de control de la calidad del sistema mediante la elección de la escuela para sus hijos, para lo cual requieren de la información que proveen los mecanismos de rendición de cuentas; el autor manifiesta que este modelo competitivo de organización no está necesariamente asociado a un mejoramiento generalizado del sistema escolar. De otro lado, el autor deja en claro que el accountability (estándares e información pública) de y hacia las familias también puede existir en sistemas que no incluyen la elección de escuelas; en este caso se generan procesos de colaboración y presión de los padres a las escuelas para que mejoren la calidad de la educación (Corvalán 2006).

Por su parte McMeekin<sup>11</sup> considera que los estándares y la accountability se basan en el supuesto de que todos los niños –con independencia de su etnia, género o nivel socioeconómico– tienen la capacidad de aprender si se les provee educación de buena calidad y ajustada a sus necesidades; a la vez, son medios para asegurar que esto suceda. En su opinión, para lograr que se tomen en serio y tengan una influencia real, los estándares y la información respecto a si se están cumpliendo o no, deben tener consecuencias (Mc Meekin 2006).

Las consecuencias en el sistema de accountability van desde la pérdida de prestigio de la escuela y los docentes que se están desempeñando mal hasta el eventual cierre de

10 CORVALÁN, J. (2006). Accountability educacional: Rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación. En: CORVALÁN, J. y R. McMEEKIN (2006). Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional. PREAL y CIDE, Santiago de Chile.

11 McMEEKIN, R. (2006). Hacia una comprensión de la accountability educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina. En: CORVALÁN, J. y R. McMEEKIN (2006). Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional. PREAL y CIDE, Santiago de Chile.

escuelas deficientes, pasando por advertencias y sanciones menores si no mejoran dentro de un plazo específico, o intervenciones como ofrecer a sus alumnos subsidios para que se trasladen a escuelas mejores, o cambios en el liderazgo y el personal de la escuela cuestionada.

McMeekin también menciona ciertas condiciones que deben cumplirse para que el sistema de accountability produzca los efectos deseados. La primera condición es que las escuelas (y las comunidades que ellas atienden) deben contar con autoridad para efectuar cambios y mejoramientos; además se les debe proporcionar los medios, insumos o recursos esenciales para que puedan lograr sus objetivos. La segunda condición es el desarrollo de capacidades para que los directores y maestros mejoren sus prácticas, en especial aquellas que afectan el aprendizaje infantil. Todo ello requiere de dinero; por eso el autor advierte: “Insistir en mejoramientos sin entregar la información y los fondos necesarios para cambiar los métodos existentes es exigir que los educadores hagan cosas imposibles” (Mc Meekin 2006).

El cambio, según McMeekin, es un proceso largo, “orientado, antes que nada, a mejorar las destrezas y capacidades de los maestros, alentar actitudes que favorezcan un alto desempeño profesional e implementar una forma de “*accountability* interna” dentro de las escuelas, y sólo después de ello incorporar fuertes sistemas de *accountability* externa”.

**“Insistir en mejoramientos sin entregar la información y los fondos necesarios para cambiar los métodos existentes es exigir que los educadores hagan cosas imposibles”.**

Finalmente, McMeekin resume su propuesta formulando las siguientes recomendaciones para los países de América Latina:

- ✓ Tomar medidas para establecer un sistema de accountability:
  - Desarrollar estándares de desempeño.
  - Promover un flujo libre de información acerca de las escuelas y su desempeño.
  - Establecer consecuencias (con cuidado, para evitar resultados indeseables).
  - Dar a las escuelas la autoridad para tomar medidas que mejoren el aprendizaje.
  - Entregar a los maestros las capacidades que necesiten para resolver problemas.
- ✓ Dejar en claro a todos los interesados que se espera que todos los alumnos cumplan con los estándares, y que el objetivo es mejorar los resultados de la educación.
- ✓ Establecer un sistema de estándares alineados con el currículo y las pruebas de evaluación.
- ✓ Establecer sistemas de medición que sean factibles y adecuados al nivel de desarrollo educativo del país.
- ✓ Incorporar un sistema de desarrollo de capacidades, equilibrado con la presión para mejorar.
- ✓ Trabajar lentamente y en comunicación con las organizaciones de maestros.
- ✓ Realizar ensayos sobre una base experimental. No es necesario hacer todo de una vez.
- ✓ Tener cuidado con las "altas implicancias" y las distorsiones que pueden provocar.
- ✓ Establecer un sistema para fiscalizar la implementación del sistema, evitando causar daños.

A su turno, Winters<sup>12</sup> discute la experiencia de apertura a la elección de escuelas (school choice) en los Estados Unidos, empezando por dejar constancia de

<sup>12</sup> WINTERS, Marcus (2006). La elección de las escuelas en Estados Unidos. En: CORVALÁN y McMEEKIN (2006). Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional. PREAL y CIDE, Santiago de Chile.

la controversia entre quienes la consideran una manera eficaz de ofrecer a los estudiantes norteamericanos más pobres el acceso a las mismas opciones educacionales disponibles para los estudiantes más ricos y estiman que la competencia en el mercado incentiva el mejoramiento de las escuelas públicas urbanas de bajo desempeño, entre quienes opinan que el tema sólo distrae de los problemas reales de escasez de recursos que enfrentan las escuelas públicas, y aquellos que la ven como una grave amenaza para la democracia norteamericana (Winters 2006).

Según Winters, las investigaciones disponibles en Estados Unidos –sin ser definitivas- muestran que existe una correlación positiva entre la elección de escuelas y la calidad de la educación; así mismo, el efecto de la elección de escuelas sobre los estudiantes que se quedan atrás en las escuelas públicas de origen es positivo. “Los partidarios de las políticas de elección de las escuelas estiman –dice el autor- que las fuerzas del mercado harán responsables a las escuelas por los resultados cuando los padres “voten con sus pies” a favor de las escuelas más eficaces”. Winters respalda esta posición y agrega que estas políticas “no se traducen en un aumento de la segregación ni una disminución de los valores democráticos”. Sin embargo, este autor formula la siguiente advertencia respecto a la aplicación de la “elección de escuelas” en América Latina:

“(…)es importante recalcar que las experiencias de elección de las escuelas de otros países podrían diferir de las experiencias de Estados Unidos. Por ejemplo, es posible que las diferencias de riqueza entre Estados Unidos y otros países pudieran traducirse en resultados educacionales disímiles derivados de los programas de elección de las escuelas. En teoría, también es posible que, mientras que la competencia de mercado opera en el sentido de mejorar las escuelas públicas norteamericanas que ya se encuentran bien financiadas, el retiro de los recursos financieros de las escuelas públicas latinoamericanas pudiera tener un efecto negativo sobre las escuelas públicas, que reciben un financiamiento mucho menor”.

### 3. EQUIDAD EN EL SISTEMA EDUCATIVO Y EN LA ESCUELA

#### Concepto de equidad en la educación

La importancia de la equidad como valor y como finalidad en las orientaciones principales de políticas públicas en Educación del Estado peruano, que el IPEBA enfatiza, conllevan la exigencia de analizar el concepto y estudiar su vigencia o ausencia en la realidad del contexto educativo peruano. ¿Qué entender por equidad educativa? ¿En qué se diferencia la equidad de la igualdad educativa?

La igualdad educativa ha sido identificada tradicionalmente con la homogeneidad de la oferta educativa escolar. La demanda de una escuela igual para todos está en el origen de la escuela pública como institución de las sociedades democráticas, definidas como colectividades de ciudadanos con iguales derechos. Esta noción igualitarista comienza a ser cuestionada cuando se extiende la comprensión de que la sociedad está integrada por personas y grupos sociales muy desiguales y diversos, y se comprueba que en contextos de marcada y creciente heterogeneidad social o cultural –como es el caso del Perú–, la igualdad de la oferta educativa sería un factor de reproducción de la exclusión, la discriminación y la injusticia.

Como explica López<sup>13</sup>: “Es precisamente la creciente desigualdad en el origen social de las personas, en sus condiciones de vida, en sus trayectorias o en sus pertenencias culturales lo que pone en cuestión la pertinencia de una oferta educativa igual para todos.” Y agrega: “En contextos de alta heterogeneidad, en que las situaciones individuales son cada vez más diversas, una oferta educativa homogénea se traduce necesariamente en trayectorias y logros sumamente dispares” (López 2005).

En la discusión sobre el concepto de igualdad, López recoge las tesis de Amartya Sen, quien señala que no se trata de abandonar la búsqueda de la igualdad –como valor de la sociedad– sino de seleccionar una igualdad deseable en un marco de múltiples desigualdades, ya que no es posible pretender la coexistencia de igualdades múltiples en diferentes dimensiones de la vida por el hecho de que cada uno de nosotros somos, precisamente, desiguales a los otros.

13 LÓPEZ, N. (2005). Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano. IIPE-UNESCO, Buenos Aires.



En este marco conceptual, la equidad es presentada como una instancia que se ubica por encima del análisis de la igualdad en cada una de las dimensiones particulares, organizándolas y estructurándolas en torno a una igualdad fundamental. López (obra citada) concluye que “establecer un criterio de equidad significa identificar cuál es la dimensión fundamental respecto a la cual se estructuran todas las desigualdades restantes.”

En el caso de la educación escolar, la equidad puede ser y de hecho es definida de varias maneras. En el Perú se ha extendido la idea que identifica la equidad con igualdad en el acceso al sistema escolar; en este sentido, se mide la equidad por medio de los indicadores de cobertura y matrícula escolar.

Otra manera de entender la equidad es la de una igualdad en los factores del servicio educativo escolar, que supone asegurar el acceso a la escuela y proveer a todas las personas de los mismos recursos cuantitativos y cualitativos para aprender; se conoce como igualdad en los insumos, o en los recursos.

Una tercera posibilidad es entender la equidad como igualdad en las oportunidades educativas, lo que equivale a asegurar la permanencia en la escuela, pero además proveer más recursos a los que tienen menos,

**Entender la equidad como igualdad en las oportunidades educativas, lo que equivale a asegurar la permanencia en la escuela, pero además proveer más recursos a los que tienen menos.**

para compensar la desigualdad de las circunstancias sociales y culturales y las desventajas existentes al inicio de la escolaridad.

La cuarta definición de equidad educativa es la que opta por la igualdad en la calidad de los resultados de la educación escolar; para lo cual se requiere que, además de lo señalado en la definición anterior, se haga lo necesario para garantizar que todos logren una base común de aprendizajes esenciales para ejercer sus derechos y deberes como ciudadanos. Se trata de lograr iguales resultados en la escuela para garantizar igualdad de oportunidades en la inserción a la vida adulta en la sociedad actual y futura. En este caso la igualdad en los resultados de la educación –es decir, el capital educativo logrado por cada egresado del sistema escolar- es asumida como la igualdad fundamental, en función de la cual se ordenan, justifican y toleran algunas desigualdades en la asignación de recursos y en los procesos para enseñar y aprender, en beneficio de quienes asisten a la escuela en condiciones de desventaja.

El sistema escolar peruano actual es profundamente inequitativo, no sólo porque sus resultados son marcadamente desiguales, sino porque –en un sentido inverso al de la equidad- ofrece más recursos y mayores y mejores oportunidades a quienes asisten a la escuela en condiciones de ventaja personal, social y cultural, en tanto que se ofrece una educación precaria e inútil a los más pobres y débiles de la sociedad. En estas condiciones, el acceso universal y la permanencia en la escuela no contribuyen a evitar la reproducción de las desigualdades educativas y sociales que dividen a la sociedad peruana y frenan el desarrollo del país.

García Huidobro profundiza aún más la discusión del concepto de equidad, a partir de la siguiente pregunta: “¿cuáles son las dimensiones centrales de la equidad en un sistema escolar?”<sup>14</sup>. En respuesta señala que se puede mirar desde dos grandes vertientes: una desde las teorías de la justicia, centrada en los temas de la distribución de la educación; otra desde las teorías de la democracia, que ven el sistema educativo como un gran instrumento de conformación de las

14 GARCÍA HUIDOBRO, Juan Eduardo (2009). Exigencias de equidad en educación y el proyecto Metas Educativas 2021. Presentación realizada en el V Foro Latinoamericano de Educación organizado por la Fundación Santillana, Buenos Aires 14 – 15 de mayo 2009. Publicado en: MARCHESI, Alvaro (2010). Metas Educativas 2021. Propuestas iberoamericanas y análisis nacional, Buenos Aires, Santillana, pp. 95-109.

sociedades democráticas. El autor expone lo que implica la opción ética y política por la equidad, no sólo desde el punto de vista de los resultados educativos sino también para la organización y regulación del sistema educativo, para la gestión institucional y pedagógica, y las características de las escuelas.

El enfoque de justicia distributiva establece que “las políticas educativas deben orientarse a conseguir que todos y todas los alumnos, independientemente de su condición social, deben acceder a la misma educación.” García Huidobro precisa que por una “misma educación” debe entenderse el logro de los mismos aprendizajes, o de aprendizajes de un nivel semejante. El autor considera que este enfoque se sustenta en el principio de no discriminación –o de igualdad de oportunidades- para acceder a una posición social que permita llevar una vida buena: “Es necesario, entonces, cuidar para que todos los individuos, cualquiera sea su origen social, estén igualmente dotados en formación (y educación) para poder acceder a una posición social y lograr el bienestar al que aspiran”.

Considerando que la escolaridad obligatoria debe asegurar igualdad en los resultados de la educación básica, y dadas las desigualdades sociales existentes en la sociedad, García Huidobro señala que la institución escolar “deberá dar más atención –esto es, discriminar positivamente- a quienes proceden de entornos familiares y sociales más alejados de la cultura escolar. La magnitud del apoyo a quienes poseen situaciones sociales desfavorecidas debe relacionarse con los resultados del proceso escolar, los que deben ser tales que aseguren una base de igualdad en el posterior acceso a la educación especializada o superior, y a las distintas posiciones sociales”.

Debe quedar claro –dice el autor citado- que el principio de igualdad de oportunidades no se cumple con políticas orientadas a asegurar “mínimos comunes” para todos y que a la vez permiten que algunos privilegiados adquieran –con sus propios recursos económicos- una educación más rica, tal como ocurre en los sistemas educativos de Iberoamérica. En opinión de García Huidobro, la desigualdad educativa existente “no puede ser enfrentada sólo tratando de aumentar y mejorar la educación de las mayorías, ya que –dado el carácter posicional de los beneficios educativos- la calidad de la educación de los privilegiados se

acrecentará y mejorará cada vez que la educación masiva se le acerque y ponga en riesgo su valor de “distinción”. En tal sentido, el autor considera “éticamente necesario que existan políticas que nivelen, no sólo mejorando la educación de los más pobres sino también acordando la provisión de educación que se debe dar a todos”. Tal criterio debe aplicarse sólo a la educación obligatoria básica, que debe asegurar una base cultural común; no corresponde aplicarlo a la educación especializada o superior.

La escuela debe enseñar a apreciar y a practicar la igualdad, constituyéndose en una experiencia democrática, para lo cual debe propiciar el encuentro entre diferentes que reciben el mismo trato y se relacionan como iguales.

Por otro lado, desde la teoría de la democracia, la cuestión de la equidad alude al menos a cinco aspectos. El primero es que la democracia necesita una educación verdaderamente igualitaria, que forme a todos y todas como ciudadanos, con un conjunto compartido de destrezas culturales suficientes para vivir y participar en la sociedad. El segundo aspecto es que la escuela debe enseñar a apreciar y a practicar la igualdad, constituyéndose en una experiencia democrática, para lo cual debe propiciar el encuentro entre diferentes que reciben el mismo trato y se relacionan como iguales; en otras palabras, la democracia necesita “una escuela socialmente integrada y que asegure algún nivel importante de mixtura social”. Además de la igualdad en la calidad y en los aprendizajes referidos antes, “la democracia exige que todos estén en las

mismas escuelas, de modo que los estudiantes de diversos orígenes sociales se mezclen en las escuelas”.

En efecto –señalan Corvalán y García Huidobro sobre el mismo asunto<sup>15</sup>-, en nuestras sociedades democráticas la educación obligatoria debería ser la ocasión de una primera y fuerte experiencia social de democracia – una especie de “rito de pasaje” hacia la democracia- que permita, por primera vez en la vida, encontrarse entre individuos diferentes (social, económica, culturalmente) y aprender a tratarlos como iguales, en una escuela que se relaciona igual con todos y todas (2009). Ahora bien, esta experiencia de inclusión, fundamental para la educación democrática, requiere escuelas que sean socialmente lo más representativas posibles de la comunidad nacional, y no segregadas.

Otro aspecto, relacionado con el anterior, es que la democracia no es compatible con una asignación de la educación obligatoria por medio del mercado, en el cual la calidad del servicio educativo al que se accede depende de la capacidad de pago de las familias; la democracia requiere de “una educación justa e igualitaria, a la que se acceda por una vía no mercantil”, por el sólo hecho de ser ciudadano o ciudadana. Más aún, como se dijo antes, “se exige que la educación se entregue con criterios de discriminación positiva para lograr, en la mayor medida posible, resultados igualitarios”.

La competencia de la población adulta en una sociedad democrática de mercado se legitima únicamente -como meritocrática- cuando se dispone de una educación obligatoria igualitaria y no mercantil, “porque la educación sería la encargada de asegurar a todos y todas los ciudadanos una misma base igualitaria de destrezas antes de ingresar y competir en él mercado”. Como señala García Huidobro: “Si la educación de los ciudadanos es una condición indispensable para que ejerzan su ciudadanía, la distribución de ella no puede ser mercantil.” La educación es una de las instituciones sociales llamadas a equilibrar la desigualdad que produce

15 CORVALÁN, Javier, GARCÍA HUIDOBRO, Juan Eduardo (2009). Obstáculos para el logro de una educación democrática inclusiva. En: Revista Prospects, UNESCO IBE 39, pp. 239 – 250.

La educación es una de las instituciones sociales llamadas a equilibrar la desigualdad que produce el mercado con la exigencia de igualdad y libertad de la democracia.

el mercado con la exigencia de igualdad y libertad de la democracia.

La democracia, a su vez, supone el respeto de los sistemas escolares “a la pluralidad de visiones morales, religiosas, culturales y étnicas presentes en la sociedad (...) El verdadero pluralismo debe invitar a las distintas miradas que expresen sus visiones de vida buena”. En consecuencia, la democracia requiere de una educación pública, que permita y promueva que las diferencias se expresen, aprecien y convivan. A la vez, las escuelas (...) con una identidad religiosa o cultural definida deben estar abiertas a todas las familias que quieran elegirlos, “sin barreras de entrada, esto es, sin selección de alumnos y gratuitos”.

Otra dimensión central de la democracia en la educación es la participación de la comunidad y de los ciudadanos, tanto en la definición de la orientación y las prioridades del sistema escolar como en el funcionamiento cotidiano de los centros escolares. Tal participación debe ser regulada, garantizando “el derecho de los actores (docentes, padres, estudiantes) a darse sus propias organizaciones.”

Finalmente, Corvalán y García Huidobro (2009) resaltan que además “la educación democrática, para ser no sólo inclusiva sino también incluyente en la sociedad, debe lograr tanto la integración de estudiantes

de las diversas clases y grupos sociales en las mismas escuelas como también la convivencia de alumnos con diferentes capacidades y aspiraciones individuales.” Este enfoque coincide con las “Directrices de políticas de inclusión en la educación”, publicadas por UNESCO, que definen un sistema escolar inclusivo como aquel que incorpora a las escuelas ordinarias a todos los niños y los educa con calidad. Este documento describe las características de las escuelas inclusivas y luego llama la atención acerca de las brechas en los resultados educativos y los factores, tanto internos como externos a las escuelas, con los que se asocian esos resultados, concluyendo que “la calidad y la equidad son elementos clave para lograr una educación inclusiva” (UNESCO 2009).

En el mismo sentido, la declaración final de la 48 Conferencia Internacional de Educación recomienda que las culturas y entornos escolares se adapten al niño, en contraposición con la exigencia tradicional de que los niños se adapten a la cultura y las exigencias de las escuelas. En ella se pide que en las escuelas regulares se respeten “la diversidad y las distintas necesidades y aptitudes, características y expectativas de aprendizaje de los educandos y las comunidades...”, así como “la igualdad entre los géneros”, proporcionando apoyo pedagógico diversificado a las distintas categorías de educandos. También demanda a los docentes que consideren que “la diversidad lingüística y cultural en el aula es un recurso valioso, y que promuevan el uso de la lengua materna durante los primeros años de escolarización” (CIE 2008).

El concepto de equidad también refiere a la idea de “sociedad justa” que desarrolla Tedesco<sup>16</sup> y que recogen Marchesi<sup>17</sup> y García Huidobro: “Al respecto, creo muy importante destacar la relevancia que tiene el concepto de “sociedad justa” para cubrir el déficit de sentido del capitalismo actual. El ideal de justicia social asume hoy un significado renovado, frente a la tendencia a la exclusión, la desigualdad y la fragmentación que muestra el capitalismo ligado a la pura lógica del mercado”.

16 TEDESCO, J.C. (2008). Educación y sociedad justa. En: Educación y vida urbana: 20 años de Ciudades Educadoras. Barcelona. Santillana.

17 MARCHESI, A. (2009). Las metas educativas 2021. Un proyecto iberoamericano para transformar la educación en la década de los bicentenarios. Documento básico. V Foro Latinoamericano de Educación. Fundación Santillana. Buenos Aires.

En otra parte Tedesco dice sobre el mismo asunto: “En síntesis, para construir una sociedad justa es fundamental apostar por una educación de calidad para todos. Pero lo inverso también es importante: sólo tendremos una educación de calidad para todos si queremos construir sociedades más justas” (2010).

Sin embargo, en la mirada mayoritaria de corto plazo todavía predomina una comprensión de los problemas de la educación que no toma en cuenta o soslaya el impacto de la desigualdad, que se refleja en la hegemonía pragmática de políticas educativas que eluden este aspecto central de la realidad. Tal mirada es descrita por García Huidobro en el párrafo siguiente: “Otra manera de esquivar la discusión sobre la injusticia del sistema ha sido centrar el tema en los aspectos de calidad y negando importancia y urgencia a la discusión sobre equidad. Se pone el énfasis en que las escuelas de las mayorías no logran sus metas porque faltan algunos medios, porque los maestros y maestras no están bien formados o no han sido correctamente incentivados, porque no se elige buenos directores o directoras. En esto hay que ser enfático: no hay calidad sin igualdad” (2010).

Las propuestas de cambio de un sistema educativo estratificado y piramidal por otro que ofrezca calidad a todos y equidad en los resultados finales, despiertan fuertes resistencias de grupos sociales y de instituciones con gran poder económico y político.

La superación de la segregación y las desigualdades en la oferta educativa no es actualmente un asunto prioritario en las políticas de los gobiernos de la región, al margen de lo que se diga en declaraciones



públicas y en documentos nacionales e internacionales. Las propuestas de cambio de un sistema educativo estratificado y piramidal por otro que ofrezca calidad a todos y equidad en los resultados finales, despiertan fuertes resistencias de grupos sociales y de instituciones con gran poder económico y político. La educación –como ha dicho Tedesco (2005) y han señalado otros- es un factor de poder, riqueza y privilegios, más aún en una sociedad global que se desarrolla y compite en base al control del conocimiento; la equidad educativa y social y la construcción de una “sociedad justa”, sólo pueden ser el resultado de políticas de Estado sustentadas en una opción ética y orientadas a la democratización de ese factor de poder.

### **Equidad en Educación: ¿igualdad en qué resultados?**

El tema de los aprendizajes y los resultados educativos que todos y todas necesitan para entrar en la vida adulta en condiciones de equidad, es parte de un debate abierto y complejo. Se ha dicho que se requiere de un mínimo de doce años de buena escolaridad para superar las desventajas y acceder a la posibilidad de participar satisfactoriamente en la vida de la sociedad como productory ciudadano, con capacidad para seguir aprendiendo a lo largo de la vida. Está pendiente la discusión acerca de si una educación secundaria completa y de calidad será suficiente para responder a las crecientes complejidades de la vida adulta en la sociedad del siglo XXI. Sin embargo, en el Perú actual la Constitución y las leyes determinan que sea la educación básica –incluyendo el nivel de educación secundaria- la etapa en que el Estado garantiza la universalidad, al definirla como obligatoria y gratuita.

En consecuencia, parece razonable –al menos desde un punto de vista normativo- considerar los objetivos terminales de la educación básica (secundaria) como un criterio de referencia –no siendo el único posible- para analizar y discutir la equidad y la inequidad de la educación en el Perú. De acuerdo con el criterio adoptado, la equidad educativa supone que todas y todos los jóvenes peruanos hayan tenido la oportunidad de terminar la educación secundaria y hayan logrado con calidad y pertinencia los aprendizajes y resultados previstos en las normas.

La equidad educativa supone que todas y todos los jóvenes peruanos hayan tenido la oportunidad de terminar la educación secundaria y hayan logrado con calidad y pertinencia los aprendizajes y resultados previstos en las normas.

Los resultados de la educación básica y los resultados terminales del nivel secundario están definidos en los instrumentos normativos fundamentales del sistema educativo. Conviene no perder de vista la integralidad y la complejidad de los objetivos de la educación básica, tal como se definen en la Ley General de Educación, aprobada por unanimidad en el Congreso de la República (Perú. MED 2005):

- Formar integralmente en los aspectos físico, afectivo y cognitivo para el logro de identidad personal y social, ejercer la ciudadanía y desarrollar actividades laborales y económicas que permitan organizar un proyecto de vida y contribuir al desarrollo nacional.
- Desarrollar capacidades, valores y actitudes que permitan aprender a lo largo de la vida.
- Desarrollar aprendizajes en los campos de las ciencias, las humanidades, la técnica, la cultura, el arte, la educación física y los deportes, así como aquellos que permitan un buen aprovechamiento y uso de las nuevas tecnologías.

Por otro lado, y de manera complementaria, el Diseño Curricular Nacional (Perú. MED

2008) indica que los propósitos de la Educación Básica Regular al año 2021 son:

- Desarrollo de la identidad personal, social y cultural en el marco de una sociedad democrática, intercultural y ética en el Perú.
- Dominio del castellano para promover la comunicación entre todos los peruanos.
- Preservar la lengua materna y promover su desarrollo y práctica.
- Conocimiento del inglés como lengua internacional.
- Desarrollo del pensamiento matemático y de la cultura científica y tecnológica para comprender y actuar en el mundo.
- Comprensión y valoración del medio geográfico, la historia, el presente y el futuro de la humanidad mediante el desarrollo del pensamiento crítico.
- Comprensión del medio natural y su diversidad, así como desarrollo de una conciencia ambiental orientada a la gestión de riesgos y el uso racional de los recursos naturales, en el marco de una moderna ciudadanía.
- Desarrollo de la capacidad productiva, innovadora y emprendedora, como parte de la construcción del proyecto de vida de todo ciudadano.
- Desarrollo corporal y conservación de la salud física y mental.
- Desarrollo de la creatividad, innovación, apreciación y expresión a través de las artes, las humanidades y las ciencias.
- Dominio de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

Así pues, todos estos objetivos y logros educativos constituyen los resultados que la totalidad de los adolescentes peruanos deben alcanzar al terminar la educación secundaria, de acuerdo con las normas actualmente vigentes. En el marco de la opción por la equidad educativa, son en consecuencia inadmisibles bajo cualquier pretexto las propuestas minimalistas, que pretenden reducir –con argumentos

Los proyectos y programas que limitan la educación de los pobres y de los culturalmente distintos a conseguir el aprendizaje de unos cuantos dominios elementales, son contrarios a la equidad.

pragmáticos- las expectativas de aprendizaje para una gran porción de la población nacional y a la vez aumentarlas para una élite privilegiada. Los proyectos y programas que limitan la educación de los pobres y de los culturalmente distintos a conseguir el aprendizaje de unos cuantos dominios elementales, son contrarios a la equidad, a la ley y a la ética educativa y social.

### **Educación en América Latina: un sistema educativo desigual y segregado**

La inequidad y la segregación de la educación en América Latina son destacadas por Marchesi en el marco de la presentación de las Metas Educativas 2021 de la OEI (2010):

- ✓ Mientras que el 23% del quintil más rico termina educación superior, sólo el 1% de los del quintil más pobre lo logra.
- ✓ Los pobres que acceden a la educación lo hacen a una escuela pública muy empobrecida y muy distinta de la escuela privada minoritaria a la que asisten los alumnos de las clases media alta y alta de la población.
- ✓ La élite y la mayoría no se encuentran en las escuelas (dualismo de los sistemas educativos). La gran segregación de la educación iberoamericana pone fuertes límites a la hora de buscar mejoras: el "problema" de la educación no es un problema de todos (los ricos lo tienen

- resuelto); en la gran mayoría de las escuelas no hay padres y apoderados con capital social como para apoyar y exigir las mejoras; la concentración de estudiantes ricos entre ellos y de pobres entre ellos, limita el efecto pares y dificulta el avance de los aprendizajes.
- ✓ Los indicadores de aprendizaje disponibles muestran un déficit regional importante (...) Además, a igual tasa de escolaridad, los más pobres aprenden menos en la escuela.
  - ✓ El acceso a la educación superior no es meritocrático, sino que posee sesgos socioeconómicos muy importantes. Persisten además a este nivel en mayor proporción sesgos de género.
  - ✓ La mala distribución de la educación tiene consecuencias en un acceso diferencial al mercado laboral, con lo cual el círculo se cierra y tiende a reproducirse.

En la mayoría de países de América Latina se han consolidado sistemas escolares estratificados y desiguales, en los que niños y adolescentes de los quintiles de mayor pobreza y de contextos desfavorecidos acceden a escuelas de menor calidad, que no responden adecuadamente a la complejidad de sus características y necesidades<sup>18</sup>. La segregación escolar por condiciones socioeconómicas y culturales ha sido confirmada por el informe del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) de UNESCO como la segunda variable de mayor importancia para explicar el rendimiento de los estudiantes de América Latina y El Caribe (LLECE 2008). Se trata de una poderosa barrera estructural que obstaculiza el avance hacia la calidad y la equidad educativa en la región, poniendo en la mayor desventaja a los niños y niñas que asisten a escuelas ubicadas en contextos rurales.

La calidad de las escuelas, según el informe, explica entre el 40 y el 49% de los resultados de aprendizaje de los estudiantes, siendo el nivel socioeconómico y cultural promedio de la escuela una de las principales variables asociadas al desempeño. En otras palabras, si bien los países del continente tienen sistemas

<sup>18</sup> Esta parte del documento basada en BELLO, M. (2009). Apuntes sobre la formación de docentes inclusivos en América Latina. Ponencia presentada en el Taller Regional “Implementación de políticas en educación inclusiva en América Latina: caminos recorridos y desafíos pendientes”, realizado por UNESCO en Santiago de Chile, 18 al 20 de noviembre de 2009.

Puede decirse que el sistema escolar ofrece mayores o menores oportunidades educativas a los estudiantes en función de la ubicación de sus familias en la estructura estratificada de la sociedad.

educativos que matriculan a la mayoría de niños y niñas en las escuelas, al mismo tiempo privan a muchos de ellos de condiciones básicas de calidad educativa, conduciéndolos a resultados insatisfactorios.

En este sentido, la situación en la región es particularmente compleja y desafiante. En el Perú, como señalan Bello y Villarán<sup>19</sup>, durante varias décadas se permitió el crecimiento de un sistema segregado y piramidal, con tipos diferenciados de escuelas cuyas características de calidad y resultados educativos se corresponden con la capacidad económica y el capital social y político de cada estrato social; un panorama parecido se observa en los demás países de la región. Puede decirse que el sistema escolar ofrece mayores o menores oportunidades educativas a los estudiantes en función de la ubicación de sus familias en la estructura estratificada de la sociedad.

Las escuelas que reciben a las poblaciones marginadas o desfavorecidas son las peor dotadas en términos institucionales, educativos y materiales; en los casos extremos presentan precariedad de los locales y falta de servicios elementales como luz y agua, lo que

19 BELLO, M. y VILLARÁN, V. (2009). Las relaciones de la escuela con la familia y la comunidad, en el camino hacia la equidad. En: López, N. (Coordinador). De relaciones, actores y territorios. Hacia nuevas políticas para la educación en América Latina. Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-UNESCO.

refleja una situación de abandono por parte del Estado. Además, es común que los docentes más novatos y menos calificados sean enviados a esas escuelas, que casi siempre están ubicadas en lugares de difícil acceso. Apenas adquieren algo de experiencia, estos docentes solicitan su traslado y son transferidos a escuelas más accesibles y mejor dotadas, siendo sustituidos por docentes inexpertos, nuevamente los menos preparados para atender a los estudiantes que más necesitan de un apoyo calificado<sup>20</sup>.

Las brechas de desigualdad al final de la Educación Básica en el Perú se expresan en primer lugar en las tasas de culminación de la educación secundaria en la población de 17 a 19 años, que en 2007 alcanzaba al 72% de los “no pobres”, al 46,2% de los “pobres” y apenas al 21,7% de los “pobres extremos”. Algo similar se aprecia en las tasas de deserción y de atraso escolar (extraedad) en secundaria (Perú. MED [2010]). Son conocidas, por otro lado, las amplias diferencias en rendimientos en pruebas nacionales e internacionales entre niños y adolescentes residentes en ámbitos urbanos y rurales y según el nivel socioeconómico y educativo de sus padres y familias. Tales diferencias tienen relación con el carácter segregado o estratificado del sistema escolar peruano, en el cual cada segmento o quintil de la sociedad accede a un tipo de escuela de calidad y resultados distintos:

- escuelas privadas diversas, según capacidad de pago, que van desde la “escuela privada popular” hasta la “escuela privada exclusiva de élite”;
- escuelas públicas diversas, según capacidad de demanda y de aporte familiar;
- escuelas “mixtas público-privadas”, basadas en convenios entre el Estado y la Iglesia Católica o entidades sin fines de lucro;
- escuelas “comunitarias” precarias, con escaso aporte familiar y del Estado, para los más pobres del campo y de la ciudad.

20 MONTERO, C., Oliart, P., Ames, P., Cabrera, Z. y Uccelli, F. (2001). La escuela rural: modalidades y prioridades de intervención. Documento de Trabajo N° 2, MECEP, Ministerio de Educación del Perú. Lima.

Cabe destacar que el carácter segregado y desigual del sistema escolar peruano es una característica antigua y consolidada, que se ha ampliado y profundizado en las últimas décadas. En 1932, Encinas reseñó y criticó la división de clases que se reflejaba en la organización escolar de los primeros años del siglo XX, diciendo:

“En efecto, se sigue manteniendo en la Escuela Primaria una absurda y odiosa jerarquía con menoscabo de un verdadero espíritu de democracia. Se supone que el Indio no necesita instruirse, o, en el mejor de los casos, es suficiente enseñarle a leer, escribir, contar y rezar; que a los hijos de los obreros les basta y sobra la Escuela Elemental; que la pequeña burguesía sólo requiere el mínimo de lo que se enseña en un Centro Escolar, quedando para la gran burguesía, apoyada en el dinero, los colegios de enseñanza secundaria y para la élite de la “sociedad” las universidades”<sup>21</sup>.

Encinas argumentó que la escuela debía “sumar valores y no dividirlos” y propuso un sistema escolar obligatorio y universal hasta los 18 años de edad, en un momento en que la ley regía una escolaridad obligatoria diferenciada de dos o tres años. En otro de sus libros afirmó Encinas refiriéndose a la escuela: “Quizás no haya ninguna otra institución en donde sea posible terminar con la desigualdad de las clases sociales, con el prejuicio de razas, con el fanatismo religioso y político, sencillamente porque el niño en el período de la escuela no vive amargado por aquellas inquietudes” (Encinas 1938: 79). En consecuencia, el autor propone la “Escuela Única” a cargo del Estado como un antídoto ante la desigualdad social y frente al mercantilismo y el uso de la escuela con fines religiosos o políticos.

Los mecanismos de la segregación en la escuela peruana contemporánea han sido expuestos en trabajos anteriores (Bello y Villarán, 2009, obra citada). Los criterios y procedimientos de selección de escuelas y de alumnos casi siempre son discriminatorios y muchas veces excluyentes. En algunos casos responden a una lógica de oferta y demanda que se regula por el precio del servicio y la capacidad de pago de los padres; en otros casos la selección ocurre por la capacidad de las familias para tomar las decisiones oportunamente y manejar los procedimientos previstos

---

21 ENCINAS, José Antonio (1932). Un ensayo de escuela nueva en el Perú. Imprenta Minerva, Lima.



por las escuelas para acceder a los cupos o vacantes disponibles; aún en otros, la selección se produce en función de la capacidad y el deseo de las familias de contribuir con los recursos –tiempo, bienes, trabajo físico– que la escuela demanda. Estos procedimientos excluyen a las familias que no cumplen con las condiciones definidas por las escuelas.

La fórmula de mercado –oferta y demanda, selección en función del precio y la capacidad familiar de pago del servicio educativo– corresponde a la escuela privada, con o sin subsidio estatal. La segunda forma de selección ocurre en escuelas públicas y mixtas que –por su ubicación o su prestigio– reciben más solicitudes de admisión que el número de cupos o vacantes de las que disponen. En tanto que la tercera forma de selección es propia de escuelas públicas –legalmente gratuitas– que demandan a los padres contribuciones y apoyo para cubrir algunos de sus costos no asumidos por el Estado. Las propias familias eligen las escuelas en función de su capacidad para cumplir con la contraparte exigida. Queda un cuarto grupo de familias que no están en capacidad de elegir y colocan a sus hijos en las escuelas que los reciben sin exigir algo a cambio o están cerca de su domicilio, que son las que funcionan con mayores carencias y deficiencias; de este modo se completa una estratificación escolar que reproduce las desigualdades económicas y sociales.

Muchas veces, escuelas con alta demanda admiten a los niños y niñas que consideran mejores, hasta completar el número de alumnos previsto; los demás quedan excluidos y deben buscar otras escuelas que los quieran recibir.

La selección de alumnos –y sus familias– se realiza en algunas escuelas en función de los resultados de procesos de evaluación de los postulantes, que responden al “perfil ideal” del estudiante esperado. Muchas veces, escuelas con alta demanda admiten a los niños y niñas que consideran mejores, hasta completar el número de alumnos previsto; los demás quedan excluidos y deben buscar otras escuelas que los quieran recibir. También se da el caso de familias que seleccionan ciertas escuelas menos exigentes, pese a conocer sus deficiencias, porque suponen que sus hijos no están capacitados para aprender con éxito en escuelas de mayor nivel académico y prefieren asegurar la certificación de haber completado la educación primaria en el menor tiempo posible.

El tema está en el debate público, en ciertos países más que en otros.<sup>22</sup> Para algunos la gratuidad integral y universal de la educación básica es un requisito para que la escuela funcione como un espacio democrático de encuentro entre niños y adolescentes de todas las clases sociales. La exigencia a las familias de una contribución económica de cualquier tipo (en dinero o en bienes -uniforme, útiles escolares, textos, etc.- o en trabajo, o en tiempo) es considerado un mecanismo de selección, discriminación y segregación social, mediante el cual la escuela reproduce las desigualdades de la sociedad.

A todos los factores socioeconómicos, de organización y gestión del sistema educativo que generan desigualdad educativa se suman determinados aspectos de la cultura institucional y pedagógica de la escuela que operan en contra de la equidad, reproduciendo o ampliando la desigualdad, la discriminación y la exclusión que prevalecen en la sociedad.

Otros mecanismos de segregación fueron expuestos en un estudio realizado por Manuel Bello y Verónica Villarán, y que reproducimos a continuación dada su actualidad:

---

<sup>22</sup> En Chile la superación de la segregación y la desigualdad escolar es una de las reivindicaciones presentes en las protestas de los estudiantes secundarios y los profesores y es un tema discutido por los expertos.

“Al interior de los barrios urbanos pobres, varios mecanismos que involucran a la escuela y a las familias –como se ha visto antes– conducen a que los niños y niñas más pobres o vulnerables sean derivados hacia las escuelas más débiles y precarias de su zona. Cuando una escuela determinada selecciona a sus estudiantes, por medio de una prueba o de cualquier otro procedimiento, lo que hace es legitimar las ventajas iniciales de los que considera mejores y excluir a los menos favorecidos, eludiendo su responsabilidad de trabajar con todos, para contribuir al acercamiento y a la cohesión social.

La asignación de los niños y niñas a uno de los turnos de funcionamiento de la escuela es otro de los mecanismos de segregación frecuente en escuelas ubicadas en áreas pobres urbanas; los directores y los docentes saben que el horario de la mañana es el mejor para el aprendizaje y casi siempre lo reservan para los alumnos y alumnas con mejor potencial de rendimiento, o para los que desean beneficiar por cualquier motivo; en otros casos se otorga esta ventaja de acuerdo con el orden de llegada para la matrícula, que parece un criterio más neutro, pero que beneficia a los niños y niñas pertenecientes a las familias con mayor capacidad para anticipar y gestionar la escolaridad de sus hijos. Una práctica complementaria de discriminación es la ubicación de los alumnos con mejor desempeño académico en secciones separadas –típicamente “A” y “B”– de aquellas que agrupan a los estudiantes con calificaciones bajas y problemas conductuales. Con el pretexto de las supuestas ventajas pedagógicas de la homogeneidad, se legitima un estatus de privilegio para aquellos alumnos considerados mejores, que casi siempre son atendidos por los docentes más calificados, al mismo tiempo que se estigmatiza a los estudiantes que presentan dificultades.

De otro lado, los mecanismos “pedagógicos” de exclusión y discriminación son más sutiles que los anteriores, pero igualmente perjudiciales desde el punto de vista del desarrollo de la equidad. La escuela, concebida

como agencia terminal repetidora de un sistema educativo altamente centralizado, continúa aplicando un modelo educativo rígido, centrado en contenidos desconectados del contexto y la diversidad cultural, social y personal de los y las estudiantes. El programa educativo de esta escuela exige, a todos por igual, un “perfil de entrada” que supone la preexistencia de determinados hábitos, el dominio de reglas de relación social y códigos de comunicación propios de la clase media urbana, además de apoyo familiar, tranquilidad y confort, libros y tiempo para estudiar fuera de la escuela. El mismo programa de inicio e inserción a la escolaridad es ofrecido a todos, sin tomar en cuenta que los niños y niñas de los grupos sociales más pobres y vulnerables y los que pertenecen a culturas distintas a la dominante, no cumplen con esos requisitos y en muchos casos no han tenido acceso a una educación preescolar.

El problema se agrava cuando el idioma hablado en el hogar no es el castellano. Los niños que provienen de estos hogares tienen una dificultad adicional para integrarse y transitar por una educación que se ofrece en un idioma que no es el suyo. En estos casos, la enseñanza exclusiva en castellano o la educación bilingüe de mala calidad tienen un efecto de discriminación educativa, en perjuicio de las poblaciones hablantes de lenguas nativas.

Pero la falta de pertinencia del programa escolar no tiene relación sólo con el idioma o con las características diferentes de las culturas andinas o amazónicas. En cualquier contexto, el énfasis excesivo en la transmisión de conocimientos conceptuales disciplinarios abstractos, sin conexión con el contexto real y la vida cotidiana, debilita el interés y la motivación de los estudiantes. En la educación secundaria, este tipo de experiencia educativa deja de tener sentido y utilidad para un contingente enorme de adolescentes que no se orientan hacia estudios superiores de tipo académico, ya sea por no corresponder a su vocación o como consecuencia del daño causado a su autoestima y confianza básica por las reiteradas experiencias de maltrato y discriminación.

Por otro lado, se ha observado que al interior de una misma sala de clases los maestros pueden ofrecer procesos de enseñanza y aprendizaje de menor calidad para los niños y niñas más pobres, provocando una ampliación de las desigualdades. Partiendo de suponer que tienen menos capacidad, no contestan a sus preguntas o lo hacen de una manera vaga o “simple”, les dejan trabajos más cortos o más sencillos y los evalúan con menos frecuencia que a los demás. El trato que reciben estos niños y niñas puede ser humillante o responder a una errada intención de protección, pero en cualquiera de estos casos daña su autoestima y los estigmatiza. Muchas veces se desalienta el esfuerzo y la voluntad de superación de estos alumnos cuando su participación da lugar a respuestas descalificadoras del maestro y a la burla de los compañeros; la consecuencia para el futuro es la inhibición o el temor al esfuerzo y la participación.

Como señala Carvallo, ‘El temor al esfuerzo es el resultado de un mensaje que las escuelas dan de manera oculta. Esforzarse mucho y fracasar es peor que no esforzarse y lograr aparentemente el mismo fracaso, pero dejando en suspenso la identificación de la falta de capacidad. El mensaje oculto de la escuela es que lo que cuenta para valorar al ser humano es su capacidad, no su esfuerzo: algunos no se esfuerzan y aprenden, esos son los más admirados. Otros aprenden con gran esfuerzo, a esos les falta capacidad. Y, finalmente, hay los que aún esforzándose mucho obtienen un fracaso que les dirá que no poseen capacidad. Evitar estar en este último grupo es un asunto de supervivencia emocional. Y los modos de hacerlo son muchos pero el más evidente y simple es no esforzarse, desatender, no comprometerse con los motivos para aprender’ (Carvallo Rey 2002).

Quienes enfrentan el proceso educativo con las carencias y desventajas propias de la pobreza, muchas veces se refugian en la desidia y el abandono –la ausencia de esfuerzo, en los términos de Carvallo- para

evitar ser evaluados y recibir una calificación social negativa de su “capacidad intelectual”. Es mejor para la propia autoestima ser considerado irresponsable, indisciplinado o flojo, que intentar un esfuerzo que pueda dejar en evidencia pública el desconocimiento o las dificultades para aprender. Este mecanismo, alimentado por las normas y procedimientos de la evaluación y por la cultura escolar vigente, puede explicar las actitudes negativas de muchos de los estudiantes más pobres hacia las actividades académicas de la escuela, en especial entre los adolescentes.

De otro lado, la escuela se limita a enseñar o proveer experiencias homogenizadoras para aprender, pero no se hace responsable de los resultados de su actuación; en otras palabras, no se compromete con el aprendizaje, con la educación, con el logro de los resultados deseables. El fracaso escolar es un proceso de años, no es un fenómeno que emerge de un día para otro; se presenta como una sucesión de dificultades de aprendizaje y rendimiento que pueden llegar hasta la repetición de año y el abandono de la escolaridad. Pero en la mayoría de los casos, la escuela no se hace cargo del problema, lo ignora o se limita a verlo como una molestia, atribuyendo su causalidad a la situación familiar y social, o a limitaciones individuales del propio alumno.

Una escuela comprometida con la equidad tendría que desterrar la segregación y la descalificación, aprender a valorar la participación y el esfuerzo y reconocer el error o la dificultad como expresión del saber previo o de la parte pendiente de su tarea educativa. Pero, sobre todo, la escuela debería asumir la responsabilidad de instalar procesos de seguimiento cotidiano de logros y dificultades en el aprendizaje, acompañados de estrategias pedagógicas e institucionales orientadas a lograr que todos los y las estudiantes aprendan, respetando y valorando la diversidad de su origen étnico, cultural, social o de género. Este es el sentido esencial de su misión educadora” (Bello y Villarán 2004: 56-60).

## 4. ACREDITACIÓN PARA LA EQUIDAD

Una reforma educativa comprometida de verdad con la equidad, la integración, la cohesión social y la democracia tendría que desmontar todos los factores y mecanismos que sirven a la reproducción de la inequidad y la segregación en el sistema educativo y en las escuelas. Entre ellos, el modo de regulación mercantil, la distribución desigual injusta de recursos de la sociedad a las escuelas, la selección de escuelas y de alumnos, las prácticas institucionales y pedagógicas que excluyen o discriminan a ciertos grupos de alumnos/as, etc.

Desde el punto de vista de las teorías de la justicia y la democracia, que sustentan la noción de equidad educativa, se han propuesto las siguientes metas para el sistema escolar (García Huidobro, obra citada):

- Hay que asegurar a todos los estudiantes, cualquiera sea su origen y condición social y económica, el acceso a la educación obligatoria y el logro en ella de resultados iguales para todos. Más aún, para cumplir esto debería haber un tratamiento de discriminación positiva para los más pobres.
- Hay que superar la segregación social de la educación y avanzar hacia centros educativos integrados socialmente donde existan grados mucho más significativos de mixtura social entre los estudiantes.

A fin de avanzar hacia las metas anteriores, en el texto citado se proponen las siguientes orientaciones regulativas:

- La educación básica obligatoria no debe distribuirse con mecanismos mercantiles, sino a partir del criterio universal de ciudadanía.
- La educación básica no puede admitir que los establecimientos seleccionen a sus estudiantes.
- Es deseable que las diferentes culturas, religiones, pueblos presentes en una sociedad nacional se expresen institucionalmente en la educación a través

de los establecimientos escolares, de modo que los padres puedan elegir la educación que prefieren para sus hijos.

- La educación pública, necesariamente plural, debe propiciar la expresión respetuosa de las diferencias (culturales, religiosas, étnicas...)
- Es importante generar mecanismos para que la comunidad nacional exprese opciones en relación a las políticas educativas, y para que los diversos actores participen en los establecimientos educativos.

Sin embargo, en tanto siga vigente la dinámica mercantil de acceso a escuelas segregadas y desiguales en calidad, el IPEBA debería tomar medidas -consecuentes con su compromiso declarado con la equidad educativa<sup>23</sup>- para evitar que la acreditación (reconocimiento) de escuelas contribuya a reforzar la segregación escolar y la inequidad en el sistema educativo. Esto implica por ejemplo evitar que la difusión de la información sobre escuelas evaluadas y acreditadas pueda ser usada para reforzar los efectos indeseables de la competencia, beneficiando a algunas con un sello de distinción y perjudicando a muchas con una imagen de deficiencia o mediocridad, a menudo injusta.

Tal recomendación es coincidente con la opinión de importantes instituciones internacionales especializadas en evaluación educativa. Por ejemplo, como señala Bellei (2010), los autores de PISA afirman que los sistemas escolares de buenos resultados y -a la vez- equitativos, combaten la segregación, no promueven la competencia entre escuelas, aseguran una educación común y poco diferenciada, y privilegian el mejoramiento de los salarios de los profesores.

Desde una perspectiva de equidad en el sistema educativo, los estándares y los procesos para la acreditación de escuelas deberían servir para que el Estado invierta preferentemente en aquellas instituciones educativas que presentan deficiencias y carencias, con miras a dotarlas de las condiciones, la infraestructura, los recursos,

23 Como se ha visto en la primera parte de este documento, uno de los propósitos de la acreditación -según el IPEBA- es "asegurar una educación básica que brinde igualdad de oportunidades y resultados educativos de calidad para todos los peruanos y cierre de las brechas de inequidad educativa" (Perú. IPEBA 2010).



los medios y los materiales que les permitan cumplir satisfactoriamente su rol de igualación de resultados de aprendizaje y de nivelación en las oportunidades para la inserción en la vida productiva y democrática.<sup>24</sup>

Lo anterior implica considerar que la acreditación de escuelas es, en el fondo, un proceso de evaluación de las políticas públicas y de los efectos de años y décadas anteriores de acción del Estado como gestor y regulador del sistema educativo. Los resultados del proceso de acreditación no deberían usarse para responsabilizar a las escuelas más débiles por sus resultados o características deficientes, que podría tener como consecuencia el desdoblamiento y eventual cierre de estas escuelas; deberían usarse en cambio, para responsabilizar al Estado por la situación precaria o insatisfactoria de esas escuelas, y adoptar políticas y decisiones orientadas a superar las deficiencias y generar las condiciones para que esas escuelas cumplan con su rol de instrumentos de la equidad, la inclusión, la integración y la cohesión social.<sup>25</sup>

Los estándares y los procesos para la acreditación de escuelas deberían servir para obligar al Estado a invertir preferentemente en aquellas instituciones educativas que presentan deficiencias y carencias.

24 Se debe recordar que la Ley General de Educación N° 28044 obliga al Estado a *“compensar las desigualdades derivadas de factores económicos, geográficos, sociales o de cualquier otra índole que afectan la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación”* (Perú. MED 2005: Art. 17).

25 Uno de los objetivos del IPEBA, en tanto órgano operador del SINEACE, es: *“Ofrecer insumos para el diseño de políticas de focalización de recursos, programas y acciones de innovación curricular, pedagógica, capacitación, gestión, y otras que coadyuven al logro de las metas de calidad de corto, mediano y largo plazo.”* (Perú. Congreso de la República 2006).

Es más, el propio proceso de evaluación y acreditación debería servir para constatar si se está cumpliendo con las orientaciones de “discriminación positiva” que provienen del mandato legal, que deben reflejarse en la dotación de mayores y mejores recursos a las escuelas cuyos alumnos provienen de familias y comunidades en situación de desventaja.

Los estándares de calidad y equidad de la gestión escolar son necesarios, más aún en el caso de un sistema educativo regulado por el mercado, como es el peruano. La ausencia de procesos de acreditación basados en estándares oficiales consultados y definidos por consenso facilita que los parámetros y los valores de la calidad de las escuelas sean definidos por el mismo mercado, bajo la influencia de modas, prejuicios, intereses de grupos y otros factores subjetivos no siempre compatibles con los fines y prioridades que la sociedad organizada (el Estado, las leyes) le atribuye a la educación. El IPEBA tiene la responsabilidad de construir y definir estándares alineados con esos fines y prioridades, incluyendo los resaltados en las secciones anteriores de este documento relacionados con la equidad, la inclusión, la cohesión social y la búsqueda de resultados educativos que aseguren igualdad de oportunidades en la sociedad y acceso a la ciudadanía en condiciones equitativas para todos/as.

Como se ha dicho antes, es necesario evitar que los resultados de los procesos de autoevaluación y acreditación sean utilizados para comparar entre escuelas y reforzar los mecanismos existentes de competencia en el mercado; esto es lo que ocurre cuando se difunden puntajes o rankings que prestigian a unas escuelas y estigmatizan a otras, sin tomar en cuenta los factores económicos, sociales, culturales y otros que –al menos en parte- explican las diferencias. Por el contrario, los informes de dichos procesos deben servir para que cada institución educativa se involucre internamente en dinámicas de mejoramiento progresivo y continuo y que –cuando corresponda- las instancias responsables del Estado adopten medidas correctivas y provean todo lo necesario para permitir el logro de las metas trazadas.

Uno de los mecanismos más potentes de la segmentación y la segregación escolar es –como se ha dicho antes– la selección de escuelas y de alumnos, incluyendo el pago por el servicio educativo. Desde el punto de vista de la equidad, una buena escuela es aquella que logra la mayor integración posible considerando la diversidad de la población existente en su jurisdicción, tomando en cuenta la condición socioeconómica, cultural, étnica, lingüística, religiosa, de género, de capacidad –o discapacidad–, características personales (aptitudes, actitudes, comportamientos), trayectoria educativa previa, o cualquier otra. Este criterio de calidad debe estar presente en los lineamientos y en los estándares de la acreditación de instituciones educativas; se tienen que revisar las políticas y procedimientos de admisión de las escuelas para identificar posibles barreras económicas o de otro tipo que excluyen a familias en desventaja.

Por otro lado, los estándares y la acreditación de escuelas deben apuntar a niveles óptimos de funcionamiento que aseguren el logro de resultados similares o equivalentes en calidad para todos. Esto supone evitar que el proceso de acreditación se convierta en una verificación de “requisitos mínimos”, admitiendo y justificando la mediocridad en muchas escuelas y permitiendo al mismo tiempo que algunas instituciones educativas

**Los estándares y la acreditación de escuelas deben apuntar a niveles óptimos de funcionamiento que aseguren el logro de resultados similares o equivalentes en calidad para todos.**

para sectores privilegiados de la sociedad alcancen niveles muy superiores a los definidos en los estándares. Tal opción sólo serviría para legitimar socialmente y naturalizar la desigualdad educativa derivada de diferencias en la capacidad económica de las familias. La evaluación con referencia a los estándares debe servir para constatar qué tan cerca o qué tan lejos se encuentra cada escuela de un modelo escolar definido a partir de los elevados ideales de calidad y de equidad previstos en la ley, el DCN y otras normas, basado en el supuesto de que todos los niños y niñas pueden aprender a niveles altos y tienen derecho a lograrlo. Pero también debe quedar claro que la similitud del nivel o calidad de los resultados no alude al aprendizaje de los mismos contenidos específicos en todos los ámbitos geográficos y culturales; por el contrario, la pertinencia de los contenidos es uno de los aspectos de la calidad y la equidad.

Otra condición para la equidad que debe ser considerada en los procesos de acreditación es la obligación de ofrecer a los estudiantes de las poblaciones nativas –en particular en Inicial y Primaria- una educación basada en su propia lengua materna, y que permita el diálogo respetuoso entre su propia cultura y la cultura predominante en el sistema escolar. Como consecuencia de la constante migración poblacional, hoy es posible encontrar estos estudiantes en distintas zonas urbanas o rurales, y no sólo en determinados ámbitos geográficos, aunque aún existen ciertas áreas de mayor concentración.

Las escuelas inclusivas o promotoras de equidad deberían promover internamente la mayor integración de sus estudiantes, evitando segregarlos en turnos o secciones diferentes en función de su capacidad, su rendimiento o cualquier otro criterio de discriminación, respetando como elementos prioritarios el derecho y las necesidades de los estudiantes y no la facilitación de los procesos administrativos o los intereses de los profesores, que prefieren la homogeneidad de los grupos de aula. Así mismo, en línea con el propósito de equidad, se debe evaluar si las escuelas cuentan con políticas y estrategias para prevenir y minimizar el fracaso escolar –la repetición, el bajo rendimiento, el abandono de la escolaridad- apoyando fuera del aula a los estudiantes que lo requieren y desarrollando prácticas pedagógicas que respondan a

la diversidad de las características y las necesidades de los alumnos individuales en la sala de clases. Una buena escuela debería agrupar a los distintos, señalarles objetivos equivalentes y ofrecer a cada uno/a las experiencias diferentes que necesita para lograr esos objetivos comunes. Todo ello sobre la base de la seguridad de que todos/as pueden aprender y la expectativa de que así ocurrirá, con el apoyo de procedimientos de seguimiento cotidiano de logros y dificultades en el aprendizaje.

La autoevaluación y la acreditación de escuelas también debe tomar en cuenta que, como señala Tedesco (2010), “la reproducción de la desigualdad incluye un fuerte componente subjetivo”. Este destacado educador latinoamericano, ex Ministro de Educación de la República Argentina, afirma que para romper el determinismo social de los resultados de aprendizaje es necesario pero no es suficiente mejorar los insumos materiales de la educación: “No alcanza con aumentar las horas de clase, dotar a las escuelas de mejores edificios, equipamiento didáctico o excelentes manuales.” Por eso menciona “cuatro aspectos que han sido identificados en los casos de experiencias exitosas para romper el círculo de reproducción de la pobreza en el ámbito escolar: la existencia de un proyecto, que puede ser de la institución

Hay “cuatro aspectos que han sido identificados en los casos de experiencias exitosas para romper el círculo de reproducción de la pobreza en el ámbito escolar: la existencia de un proyecto, que puede ser de la institución y del equipo docente; la capacidad para elaborar una narrativa que explica las razones por las cuales el equipo hace lo que hace; la confianza en la capacidad de aprendizaje de los alumnos, y el compromiso y la responsabilidad por los resultados, que no permiten ser indiferente ante los síntomas de fracaso escolar de los alumnos”.

y del equipo docente; la capacidad para elaborar una narrativa que explica las razones por las cuales el equipo hace lo que hace; la confianza en la capacidad de aprendizaje de los alumnos, y el compromiso y la responsabilidad por los resultados, que no permiten ser indiferente ante los síntomas de fracaso escolar de los alumnos”.

La investigación latinoamericana sobre escuelas eficaces en sectores de pobreza también ha resaltado el papel de los elementos subjetivos, como se puede apreciar en el siguiente texto de Raczynski y Muñoz (2006), que enumera cinco factores que están bajo el control de la escuela y que operan con eficacia cuando están presentes conjuntamente y alineados desde el nivel directivo hasta el aula:

1. Gestión escolar centrada en lo pedagógico: existencia de un proyecto institucional compartido, con énfasis en los aprendizajes; liderazgo pedagógico; profesionalismo docente; buen cumplimiento de normas y disciplina; orientación al logro de calidad académica.
2. Buen trabajo de los profesores en el aula: orientación hacia aprendizajes relevantes y significativos; alta estructuración y anticipación de la situación de aprendizaje; atención a la diversidad (alumno real) con diversas metodologías y recursos; constante supervisión y retroalimentación a los alumnos; uso intensivo del tiempo; buena relación profesor-alumno (autoridad pedagógica); materiales didácticos con sentido formativo.
3. Cultivo de un “capital simbólico”: la escuela posee una “cultura escolar positiva” y una “mística institucional” que contribuye al logro de buenos resultados. Fuerte identificación y compromiso real de todos con la escuela. Clima organizacional que facilita el trabajo (buena comunicación y confianza entre los actores).
4. Altas expectativas y confianza en las posibilidades de los alumnos: los directivos y profesores piensan que es posible entregar una educación de calidad y lograr los aprendizajes previstos, a pesar de las restricciones

materiales de las vidas de los alumnos y el pobre capital cultural de sus familias.

5. Postura clara y explícita sobre el rol de la familia en la escuela: el nivel y tipo de involucramiento de los padres es variable, pero siempre bien definido. En la mayoría de los casos se intenta construir una alianza con los padres que estimula su presencia y colaboración en diversas actividades.

Por otro lado, la escuela es un espacio fundamental para el aprendizaje de los valores y las prácticas de la convivencia democrática, que son esenciales para la equidad y la cohesión en la vida social. El respeto a los otros distintos y la cultura de la igualdad en la ciudadanía se desarrollan cuando todos comparten espacios cotidianos comunes y reciben un trato justo y democrático, exento de ventajas, discriminaciones o exclusiones asociadas con la condición económica, social, étnica, cultural, regional o educativa de sus familias. Sin duda, es más difícil producir este tipo de aprendizaje en escuelas segregadas, en las que se encuentran y conviven alumnos que provienen exclusivamente de un determinado segmento social.

Otra dimensión de la equidad educativa es la presencia igualitaria y también respetuosa de la pluralidad de visiones morales, religiosas, culturales y étnicas que existen en la sociedad, sin que una de ellas se imponga sobre las otras cuando las familias no tienen a la mano otra opción de igual calidad, pero alineada con sus propias creencias. La escuela pública debe ser respetuosa de las diferencias, salvo que desde el Estado se apoye por igual el funcionamiento de instituciones educativas con diferentes identidades religiosas o culturales, abiertas sin barreras a todas las familias interesadas.

Finalmente, una condición indispensable para que un sistema de acreditación contribuya al cambio en las escuelas es que la propia institución educativa o la comunidad a la que sirve puedan tomar decisiones efectivas para corregir y mejorar, y cuenten con acceso a las capacidades, los medios,

(...) sólo se puede responsabilizar a la escuela por su funcionamiento y sus resultados si se le otorga la autonomía suficiente, la autoridad para tomar decisiones, se empodera y capacita a sus directivos, se les permite seleccionar a sus docentes y se les asigna un presupuesto que les permita actuar sobre los factores que afectan la calidad y la equidad.

materiales y recursos necesarios para lograr sus objetivos. En otras palabras, sólo se puede responsabilizar a la escuela por su funcionamiento y sus resultados si se le otorga la autonomía suficiente, la autoridad para tomar decisiones, se empodera y capacita a sus directivos, se les permite seleccionar a sus docentes y se les asigna un presupuesto que les permita actuar sobre los factores que afectan la calidad y la equidad. Como se dijo antes, citando a McMeekin, “Insistir en mejoramientos sin entregar la información y los fondos necesarios para cambiar los métodos existentes es exigir que los educadores hagan cosas imposibles”.



## BIBLIOGRAFÍA

BELLEI, Cristián

2010 "La revolución educacional chilena". En: *La Tercera* [Chile]. Santiago, 8 de diciembre.

BELLO, Manuel

2009 "Apuntes sobre la formación de docentes inclusivos en América Latina". Ponencia presentada en el Taller Regional "Implementación de políticas en educación inclusiva en América Latina: caminos recorridos y desafíos pendientes" (18-20 nov. 2009 : Santiago).

BELLO, Manuel y Verónica VILLARÁN

2009 "Las relaciones de la escuela con la familia y la comunidad, en el camino hacia la equidad". En: LÓPEZ, Néstor, coord. *De relaciones, actores y territorios: hacia nuevas políticas para la educación en América Latina*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

2004 *Educación, reformas y equidad en los países de los andes y cono sur: dos escenarios en el Perú*. Buenos Aires: IIPE.

CARVALLO REY, Constantino

2002 "Aprendizaje y equidad". Ponencia presentada en Seminario de la Escuela Superior Ruiz de Montoya. Lima.

CASASSUS, Juan

2009 "La política de reforma basada en estándares aplicada a Chile: otra mala idea". Ponencia presentada en el Seminario "Reforma basada en estándares y nuevos ciclos escolares: ¿avance hacia una educación de calidad para todos?" (24 set 2009: Santiago).

CONFERENCIA INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN (CIE) (48 : 25-28 nov. 2008 : Ginebra)

2008 La educación inclusiva: el camino hacia el futuro: conclusiones y recomendaciones. Ginebra. Consulta: 25 de febrero 2011. <[http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Policy\\_Dialogue/48th\\_ICE/CONFINTED\\_48-5\\_Conclusions\\_spanish.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/CONFINTED_48-5_Conclusions_spanish.pdf)>

CORVALÁN R., Javier

2010 *El modo de regulación de la educación chilena en una perspectiva comparada*. Santiago.

2006 "Accountability educacional: rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación". En: CORVALÁN, Javier y Robert W. MC MEEKIN. *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago: PREAL; CIDE, pp. 11-18.

CORVALÁN R., Javier y Juan Eduardo GARCÍA HUIDOBRO

2009 "Obstáculos para el logro de una educación democrática inclusiva". En: *Revista Perspectivas*. Ginebra, volumen 39 número 3 (151), pp. 239-250.

COX, Cristián

1997 La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación. Santiago: PREAL.

DUTERCQ, Yves y Angès van ZANTEN, dir.

2002 "Evaluation et régulation des systèmes d'enseignement". En: *Education et sociétés*. Número 8.

ENCINAS, José Antonio

1938 La educación de nuestros hijos. Santiago: Ercilla.

1932 Un ensayo de escuela nueva en el Perú. Lima: Minerva.

GAJARDO, Marcela y Jeffrey M. PURYEAR

2006 "Prefacio". En: CORVALÁN, Javier y Robert W. MC MEEKIN. *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago: PREAL; CIDE, pp. 7-9.

GARCÍA HUIDOBRO, Juan Eduardo

2010 "Exigencias de equidad en educación y el proyecto Metas Educativas 2021". En: MARCHESI 2010: pp. 95-109.

1996 *Equidad y educación en Chile*. Santiago.

HOPENHAYN, Martín

1996 "El desafío educativo: en busca de la equidad perdida". En: COHEN, Ernesto, ed. *Educación, eficiencia y equidad*. Santiago: CEPAL; Ediciones Sur.

LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (LLECE)

2008 Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y El Caribe: primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Evaluativo. Santiago: UNESCO.OREALC.

LÓPEZ, Néstor

2005 Equidad educativa y desigualdad social: desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano. Buenos Aires: IIPE.

MARCHESI, Alvaro

2010 *V Foro Latinoamericano de Educación: metas educativas 2021: propuestas iberoamericanas y análisis nacional*. Buenos Aires: Santillana.

MAROY, C. y V. DUPRIEZ, V.

- 2000 "La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone". En: *Revue française de Pédagogie*. Paris, número 130, pp. 73-87.

MC MEEKIN, Robert W.

- 2006 "Hacia una comprensión de la accountability educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina". En: CORVALÁN, Javier y Robert W. MC MEEKIN. *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago: PREAL; CIDE, pp. 19-49.

MC NEIL, Linda McSpadden, y otros

- 2008 "Avoidable losses high stakes accountability and the desertion crisis". En: *Education Policy Analysis Archives. Volumen 16 número 3*. Consulta: 25 de febrero de 2011. <<http://epaa.asu.edu/epaa/v16n3/>>

MONTERO, Carmen

- 2001 La escuela rural: modalidades y prioridades de intervención. Lima. Ministerio de Educación.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI)

- 2008 *Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios: documento para debate, primera versión*. Madrid: La Organización.

PERÚ. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2006 Ley 28740. Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa.
- 2003 Ley 28044. Ley General de Educación. 28 de julio.

PERÚ. CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (CNE)

- 2007 Proyecto educativo nacional al 2021: la educación que queremos para el Perú. Lima: Ministerio de Educación; El Consejo

PERÚ. INSTITUTO PERUANO DE EVALUACIÓN, ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA (IPEBA)

- 2010 Propuesta de modelo de acreditación de la calidad de la gestión educativa de instituciones de educación básica regular: documento de trabajo. Lima

PERÚ. MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MED)

- [2010] Escale: información de instituciones educativas, estadística y cartografía de la educación [base de datos]. Consulta: 25 de febrero. <<http://escale.minedu.gob.pe>>

2008 Resolución Ministerial 0440-2008-ED. Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular.

2005 Educación: calidad y equidad: reglamentación de la Ley General de Educación N° 28044. Lima: El Ministerio.

RACZYNSKI V., Dagmar y Gonzalo MUÑOZ S.

2006 "Factores que desafían los buenos resultados educativos de escuelas en sectores de pobreza". En: CUETO, Santiago, ed. *Educación y brechas de equidad en América Latina*. Santiago: PREAL, tomo II, pp. 275-351.

RAVITCH, Diane

1996 *Estándares nacionales en educación*. Santiago: PREAL.

RESNICK, L. B. y D. P. RESNICK

1992 "Assessing the thinking curriculum: new tools for educational reform". En B. R. GIFFORD y M. C. O'CONNOR, eds. *Changing assessments: Alternative views of aptitude, achievement, and instruction*. Boston: Kluwer Academic Publishers, pp. 37-75.

TEDESCO, Juan Carlos

2010 *Educación para la justicia social*. En: El País. Madrid, 19 de noviembre. Consulta: 25 de febrero. <[http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Educacion/justicia/social/elpepisoc/20101119elpepisoc\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Educacion/justicia/social/elpepisoc/20101119elpepisoc_5/Tes)>

2008 "Educación y sociedad justa". En: *Educación y vida urbana: 20 años de Ciudades Educadoras*. Barcelona: Santillana.

2005 [Conferencia ofrecida en Lima en junio].

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO)

2009 Directrices sobre políticas de inclusión en la educación. París: UNESCO. Consulta: 25 de febrero de 2011. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001778/177849s.pdf>>

VALVERDE, Gilbert

2005 "El movimiento a favor de los estándares en los Estados Unidos. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional" (19 abr 2005 : Santiago).

WINTERS, Marcus A.

2006 La elección de las escuelas en Estados Unidos. En: CORVALÁN, Javier y Robert W. MC MEEKIN. *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago: PREAL; CIDE, pp. 75-94.

## PARTE 2

### CONVERSATORIO EQUIDAD Y EDUCACIÓN

El 26 de agosto del 2010, cinco miradas sobre equidad como componente clave de la calidad educativa conversaron en el seno del IPEBA para intercambiar ideas, preocupaciones y recomendaciones que alimenten el proceso de acreditación de instituciones educativas.

El conversatorio asumió el reto de interrogar a la calidad desde la orilla de la equidad. El conjunto de especialistas convocados aportaron aproximaciones específicas al tema. La mirada global estuvo a cargo de Manuel Bello, quien hizo una presentación del tema de equidad, luego de la cual se dieron los aportes de cuatro especialistas: Rosa María Boggio sobre *pobreza* y equidad, Enrique Vásquez sobre *interculturalidad* y equidad, Susana Stiglich sobre *habilidades diferentes* y equidad, y Teresa Tovar sobre *género y equidad*.

Este texto presenta la sistematización de ese conversatorio y reflexiona sobre el enfoque de equidad e inclusión, intentando responder a preguntas como ¿De qué estamos hablando cuando decimos que hay que incorporar el enfoque de equidad en la evaluación de la calidad? ¿Qué significa equidad e inclusión educativa? ¿Qué relación hay entre desarrollo de capacidades y equidad? ¿Cómo se puede manejar la diversidad en la gestión escolar? ¿Qué condiciones deben tener las escuelas para ser acreditadas como instituciones educativas con equidad?

Para responder a estas y otras preguntas, el texto recoge y dialoga con las ideas vertidas en el conversatorio, y se permite ir un poco más allá, desarrollando

**La equidad es un tema principal para el IPEBA, porque se nos ha dado el encargo de poder garantizar instituciones educativas de calidad”.**

*Peregrina Morgan*  
Directora del Ipeba

algunos puntos y aspectos adicionales e intentando una articulación y ordenamiento más global. El conversatorio aportó ideas fundamentales y abrió la discusión sobre la dimensión de equidad en relación a la temática general de evaluación de la calidad. Asimismo, se formularon propuestas concretas para trabajar el modelo de acreditación de las instituciones educativas desde el enfoque de equidad.

En conjunto, lo que aquí se recoge y plantea, coloca la perspectiva de equidad como dimensión central y sustantiva de la evaluación de la calidad. Ello está en plena consonancia con la opción del IPEBA, que busca hacer de la equidad un eje central de su enfoque, y lograr que atraviese e impregne el conjunto de sus propuestas de evaluación y acreditación.

Nos encontramos pues en un mismo camino y en una misma apuesta por garantizar a todos y cada uno de los estudiantes, al margen de sus diferencias, el acceso a una educación de calidad, entendida como “el nivel óptimo de formación que deben alcanzar las personas para enfrentar el reto del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar aprendiendo toda la vida” <sup>26</sup>. La perspectiva de calidad que asumimos

<sup>26</sup> Ley General de Educación.

posee un sentido integral, que involucra el desarrollo de capacidades en su sentido amplio, es decir como posibilidades de acceso a las oportunidades que se requieren para alcanzar un nivel de realización plena, ampliando el horizonte de bienestar y ciudadanía en nuestro país. Con esta mira, es necesario garantizar la capacidad del sistema educativo de valorar la diversidad y responder a las distintas, características, intereses y capacidades de todos y cada uno de los estudiantes, evitando que esa diversidad sea motivo de discriminación.

El texto concluye con ideas y recomendaciones a tener en cuenta en el proceso de acreditación de las instituciones educativas.

Tanto el conversatorio como la elaboración de este texto son parte de un proceso ya iniciado por el IPEBA de intercambio de ideas y elaboración de propuestas, que es progresivo y responde a un enfoque de “construcción participativa” del modelo de acreditación<sup>27</sup>, congregando voces, esfuerzos y voluntades. Este proceso continuará enriqueciéndose con nuevos aportes, siempre en la mira de mejorar permanentemente las propuestas de acreditación de instituciones educativas.

**“La opción del IPEBA, busca hacer de la equidad un eje central de su enfoque, y lograr que atravesase e impregne el conjunto de sus propuestas de evaluación y acreditación”.**

<sup>27</sup> Lorena Landeo, *Acreditación para la Mejora de la Calidad con Equidad* Boletín IPEBA, 1, julio 2010.

## 1. EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN

El punto de partida de la reflexión fue precisar lo que se entiende por equidad en la educación. Al respecto, Manuel Bello hizo una presentación donde formuló las ideas centrales. Destacamos a continuación las más importantes.

a) La igualdad fundamental. Se planteó como punto de partida que la idea fundamental de equidad es lograr una “igualdad fundamental” que parte de asumir la diversidad y la desigualdad como condición que caracteriza a las comunidades humanas y la manera cómo esta diversidad y desigualdad se da en el Perú.

El objetivo quedó así claro desde el inicio: se trata de garantizar que en el Perú todas las personas accedan a una educación básica de calidad, como parte de esta igualdad fundamental a la que aspiramos. Para ello, las escuelas e instituciones educativas, es decir el sistema educativo debe garantizar resultados educativos de calidad, al margen de las diferencias y diversidad de los estudiantes.

Esta meta está plenamente en concordancia con el planteamiento de la Ley General de Educación que en su Artículo 13 plantea que calidad educativa “es el nivel óptimo de formación que deben alcanzar las personas para enfrentar el reto del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar aprendiendo toda la vida”.

b) Instalar desigualdades para lograr la igualdad en los resultados. En la perspectiva anterior, no basta garantizar la igualdad en el *acceso y oportunidades* de la educación, es indispensable, garantizar equidad en los *resultados*.

Ahora bien, para ello es necesario, emprender acciones desiguales, que Manuel Bello denomina “desigualdades justas”, que provean de recursos y oportunidades específicas para el aprendizaje a los grupos en mayor desventaja. De otro modo, si únicamente se ofrecen de manera semejante iguales oportunidades para aprender “a personas, niños, niñas, adolescentes que son diferentes porque provienen de contextos y de historias distintas, entonces producen resultados diferentes”<sup>28</sup>. Se

<sup>28</sup> Manuel Bello, presentación del tema en el conversatorio.



trata de lo que se denomina políticas de acción positiva o de discriminación positiva, indispensables para la perspectiva de equidad.

La igualdad entonces adquiere su sentido pleno cuando se asume en función de la calidad de los resultados educativos y cuando con miras a ellos se emprenden acciones para equilibrar la balanza de oportunidades de partida.

c) El concepto de inclusión confluye con el de equidad y rige la educación. Para garantizar la calidad educativa para todos los estudiantes, es indispensable asumir un marco de inclusión y equidad. Ambos: inclusión y equidad son conceptos confluyentes. Bello recordó que la 48a Conferencia de la UNESCO se asumió un concepto de inclusión como “principio rector” y como un concepto más amplio, en el sentido de que la educación sea capaz de responder a las distintas necesidades de todos los educandos, que sea pertinente, equitativa y efectiva, y que valore la diversidad y la diferencia en lugar de obviarlas o censurarlas.

e) Son las escuelas las que tienen que adaptarse al niño y no a la inversa. Un entorno inclusivo implica que las escuelas transformen o modifiquen sus modos de enseñar, actuar y organizarse en función de las características e intereses de los estudiantes. Al respecto la

**“Se puede concebir el concepto más amplio de educación inclusiva como un principio rector general para reforzar la educación para el desarrollo sostenible, el aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos y un acceso a las oportunidades de aprendizaje en condiciones de igualdad para todos los niveles de la sociedad”.**

Conclusiones y recomendaciones de la CIE, UNESCO, 2008

“¿Cuánta equidad, inclusión es posible con este sistema escolar segregado?, ¿Puede un programa de evaluación y acreditación de escuelas contribuir a lograr mayor equidad en la sociedad?”

Manuel Bello

Declaración de 140 países en la Conferencia de la Unesco del 2008 recomienda que sean las culturas y entornos escolares las que se adapten al niño, y no a la inversa (que tenga ser el niño o niña “diferente” el que se adapte a la escuela).

f) Brechas por superar. Frente a los desafíos anteriores, el Perú afronta una situación de desigualdad por la cual la mayor parte de los estudiantes de sectores pobres y rurales se encuentran en desventaja. Manuel Bello recordó que los estudiantes de estos sectores tienen más dificultades para concluir la educación básica y obtienen peores resultados en las pruebas de evaluación. Asimismo, en los distintos tipos de escuelas, que incluyen escuelas de élite o escuelas comunitarias, la segregación es la segunda variable en importancia que explica el fracaso escolar.

g) Replantear el sistema escolar. Hacer frente a los desafíos de una educación de calidad con equidad implica una mirada multidimensional al sistema educativo que abarque complejidades diversas del mismo, fue otra idea de la presentación inicial. Esto implica considerar, como señala Inés Aguerrondo<sup>29</sup>, la manera como se entiende la producción del conocimiento

29 Inés Aguerrondo, *La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación*, Biblioteca OEI, <http://www.oei.es/calidad2/aguerrondo.htm>

(epistemología), la manera como se organiza la gestión (nivel institucional), pasando por el modo como se conciben e implementan los entornos y procesos de aprendizaje (dimensión pedagógica).

h) Equidad, segregación y acreditación. ¿Cuánta equidad es posible con el sistema educativo segregado? ¿Será la acreditación una contribución a una mayor equidad? fueron las dos preguntas provocadoras con las que Manuel Bello finalizó su presentación.

Al respecto, es necesario considerar que la apuesta por la equidad está comprendida dentro de una apuesta mayor. Por ello, implica en última instancia y en perspectiva, transformar de manera profunda al mismo sistema escolar segregado. En este marco, la función de la acreditación tiene límites y genera interrogantes. Existe el riesgo de que se incremente el nivel de segregación y segmentación de la calidad de las escuelas.

## 2. EL CONCEPTO DE CALIDAD EDUCATIVA<sup>30</sup>

La preocupación por la equidad en la educación y en el trabajo de evaluación y acreditación necesariamente refiere a la calidad educativa como aquello que hay que garantizar para todos y cada uno de los estudiantes. En este sentido se ubica la noción de la calidad como derecho, punto de partida del IPEBA para su planteamiento de estándares de acreditación de las escuelas e instituciones educativas.

El nexo entre *calidad como derecho* y *equidad* es entonces indisoluble. El Estado y las escuelas deben proveer a todos los estudiantes de una educación de calidad. Es derecho de cada estudiante acceder a ella, al margen de sus diferencias.

---

30 A partir de aquí y en los siguientes puntos del documento, presentaremos los aportes de los participantes en el conversatorio articulados a un esquema temático, e intercalados con nuestras propias reflexiones y planteamientos acerca de cada uno de los temas.

Pero ¿Qué es una educación de calidad? ¿Qué es lo que las escuelas deben ofrecer y garantizar? Se hace necesario precisar esto de manera previa.

Manuel Bello planteó que la calidad es el nivel óptimo de desarrollo integral, recordando al respecto lo que dice la Ley General de Educación. Vinculó ello con el enfoque de desarrollo de capacidades de Amartya Sen, resaltando su significado en términos del desarrollo creciente del potencial y capacidades de los estudiantes en los diversos campos. Asimismo puntualizó que el ejercicio del derecho a la educación significa, según la Ley de Educación, y de acuerdo a documentos de consenso internacional, *aprendizaje integral a lo largo de la vida*, remarcando el avance progresivo y continuo de la calidad de los aprendizajes.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista, vale la pena acotar que la calidad educativa implica que los aprendizajes tienen sentido en la medida en que. Amartya Sen señala al respecto, que el desarrollo de capacidades consiste en las posibilidades de acceso a las oportunidades que se requieren para alcanzar un nivel de realización plena, es decir para conseguir “bienestar” (núcleo del concepto de desarrollo humano). Esto significa tomar en cuenta dos cosas:

- a) Es preciso preguntarse por las oportunidades reales o capacidades que tienen los estudiantes de usar o transformar recursos para alcanzar desarrollo pleno. Precisamente las escuelas y el sistema educativo pueden contribuir, desde la responsabilidad que les toca, a generar esas oportunidades.
- b) La calidad educativa a la que se aspira tiene un sentido amplio e integral, que va más allá del desarrollo de conocimientos y capacidades básicas e incluso más allá que los resultados educativos en sentido estricto. Incluyen las capacidades que adquieren los estudiantes para lograr su realización humana integral.

Lo anterior es coherente con lo señalado en la Ley de Educación y el propio Diseño Curricular Nacional (DCN). Así, la Ley General de Educación plantea que es finalidad de la educación “formar personas capaces de lograr su realización ética, intelectual,

artística, cultural, afectiva, física, espiritual y religiosa, promoviendo la formación y consolidación de su identidad y autoestima y su integración adecuada y crítica a la sociedad para el ejercicio de su ciudadanía en armonía con el entorno, así como el desarrollo de sus capacidades y habilidades para vincular su vida con el mundo del trabajo y para afrontar los incesantes cambios en la sociedad y el conocimiento”<sup>31</sup>.

La realización humana integral vincula los “aprendizajes” con el desarrollo de la autonomía, el pensamiento crítico, la participación y el ejercicio de la ciudadanía. Como recordaba Maruja Boggio, la *pertinencia* resulta siendo una dimensión clave de la calidad, pertinencia que alude por un lado al aprendizaje significativo de cada estudiante de acuerdo a sus saberes previos y cultura; pero que, por otro lado involucra una dimensión política de los aprendizajes e incluye la participación de los estudiantes en la construcción de la sociedad y del país. “No podemos obviar una dimensión política en los aprendizajes”, puntualizó Boggio, “no podemos ver a la educación en sí misma, en la calidad pedagógica o la calidad técnica de ese desarrollo, si no que la educación la tenemos que ver al interior de proyecto de desarrollo humano integral en el país”. “El tema de construcción de ciudadanía en el país y de

**“El tema de construcción de ciudadanía en el país y de una comunidad nacional debe ser un contenido fundamental en los criterios de evaluación de calidad de la educación”.**

Rosa María Boggio

31 Art. 9º de la Ley General de Educación.

La inclusión es indisociable de la forma de concebir el tipo de sociedad y de bienestar al que se aspira y de la manera en que se concibe el “vivir juntos”.

UNESCO, Directrices sobre políticas de inclusión en la educación

una comunidad nacional debe ser un contenido fundamental en los criterios de evaluación de calidad de la educación.”<sup>32</sup>

Definitivamente entonces, la calidad de los aprendizajes tiene un sentido abarcativo, para el cual el desarrollo de conocimientos y habilidades básicas en matemáticas o comunicación resulta siendo una frontera estrecha. A nuestro modo de ver, es preciso resignificar los contenidos de términos y expresiones como: “aprendizajes” y “resultados educativos”, de modo que no tengan una connotación restrictiva. Como señala Inés Aguerrondo, hay que ponerse en guardia frente a aquella concepción “que entiende calidad de la educación como eficiencia, y eficiencia como rendimiento escolar”<sup>33</sup>.

Inés Aguerrondo manifiesta que ha sido un error trabajar con una definición demasiado simplificada y muy parcial de una idea muy abarcante como la calidad educativa, que la define restrictivamente y “la transforma en una medición, para lo cual se la inscribe en un marco puntual casi positivista, muchas veces hasta conductista”. Esta concepción reduccionista junta dos aspectos: la “mejor educación” y “la gestión y administración” de la misma: (¿cómo se da eso a todos?). La eficiencia tiene que ver con las dos cosas, es

32 De ahora en adelante, las frases y citas insertadas de Rosa María Boggio, Manuel Bello, Susana Stiglich y Enrique Vásquez provienen del conversatorio.

33 Inés Aguerrondo, Ob. Cit.

decir, un sistema educativo eficiente es el que da la mejor educación que se puede a la mayor cantidad de gente”<sup>34</sup>. Se requiere pasar de una definición instrumental de la calidad educativa a una sustantiva, que integre la dimensión de eficiencia a su interior, en un marco mayor y significativo en términos de la finalidad de la educación.

En el mismo enfoque conviene recordar los planteamientos de Martha Nussbaum<sup>35</sup>, quien señala que hay que evitar la connotación cognitiva de la palabra *capacidad*, y define que la capacidad es la habilidad de una persona para hacer “*actos valiosos*”, la habilidad real para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida, la capacidad para existir o actuar y, en última instancia, la capacidad para estructurar un orden social que fomente condiciones de vida digna para todas las personas sobre la tierra.

Es decir, capacidad no es sólo aprender a leer y a escribir, es usar los conocimientos e información para resolver problemas. Capacidad es hacer cosas en la vida con autonomía, emprender e intervenir en actividades económicas, participar y actuar con criterio propio y sentido ético para construir un orden común.

“El descubrimiento del otro en la educación tiene una doble misión: enseñar la diversidad de la especie humana y contribuir a una toma de coincidencia de las semejanzas y la interdependencia entre todos los seres humanos”.

Informe Delors

<sup>34</sup> Ibidem

<sup>35</sup> Filósofa estadounidense que colabora con el economista Amartya Sen en temas relacionados con el desarrollo y la ética.

El concepto de calidad educativa en sentido amplio termina incluyendo y enlazándose estrechamente a la dimensión de equidad.

Los *resultados* educativos deben pues ser enriquecidos y vistos en sentido amplio, incluyendo las capacidades (resignificadas) que adquieren los estudiantes para lograr su realización humana integral, e incorporando asimismo las dimensiones de autoestima, cultura e integración ciudadana.

El Diseño Curricular Nacional (DCN) tiene el mismo enfoque de integralidad: “El DCN de la Educación Básica Regular tiene una perspectiva humanista y moderna, toma en cuenta la centralidad de la persona, considera la diversidad de nuestro país, las tendencias pedagógicas actuales y los avances incesantes del conocimiento, la ciencia y la tecnología”... “Principio de integralidad de los aprendizajes: Los aprendizajes deben abarcar el desarrollo integral de los estudiantes, de acuerdo con las características individuales de cada persona. Por ello, se debe propiciar la consolidación de las capacidades adquiridas por los estudiantes en su vida cotidiana y el desarrollo de nuevas capacidades a través de todas las áreas del currículo<sup>36</sup>.

Tal como se observa, el concepto de calidad educativa en sentido amplio termina incluyendo y enlazándose estrechamente a la dimensión de equidad. En dos sentidos:

<sup>36</sup> DCN 2009, p.21.



- a) Por una parte, para que los estudiantes desarrollen oportunidades de realización plena, se requieren niveles de inclusión e integración de todos y cada uno en función de sus características, necesidades, ritmos e intereses particulares.
- b) Por otra parte, a nivel de los objetivos y finalidades, hay que considerar que la finalidad de la educación no se reduce al rendimiento escolar en las capacidades básicas, sino que incluye la contribución de la educación a la formación de una sociedad democrática, justa e inclusiva. Los estudiantes deben ser formados para contribuir y participar de esa construcción.

Desde el principio entonces se produce un inevitable cruce entre los conceptos de calidad, equidad e inclusión. Hemos querido ampliar el enfoque del primero y en lo que sigue nos detendremos en los otros dos, que son la materia central de discusión.

### 3. INCLUSIÓN Y EQUIDAD

La escuela es vista como un espacio de igualdad de oportunidades, pero como dice Eduardo García Huidobro, aunque la escuela siempre ha buscado la igualdad, paradójicamente se ha encontrado todos los días con la desigualdad<sup>37</sup>.

Frente a ello, se plantean políticas de *equidad* que compensen las diferencias y desigualdades de modo que nivelen los desiguales puntos de partida de los estudiantes en desventaja. Recientemente, aparece la *inclusión* educativa como una política más completa que comprende tanto la compensación de las diferencias como la valoración de la diversidad. Vayamos por partes.

#### 3.1 La Inclusión como compensación de las desigualdades

La inclusión educativa se define como la capacidad del sistema educativo de responder a los intereses, trayectorias, características, capacidades y demandas de todos y cada uno de los estudiantes, lo que implica una *mirada* que capte

---

<sup>37</sup> Juan Eduardo García-Huidobro, *Educación de calidad para todos: desigualdad educativa en América Latina (problemas y políticas)*, Santo Domingo, 26 de abril 2007.

“Una pedagogía centrada en el alumno, donde todos puedan aprender a su propio ritmo, sistemas de evaluación que sean amplios, flexibles y accesibles para incluir a todos los alumnos... Adaptaciones y apoyos para poder acceder al mismo nivel que los demás. Si esto no se da, no va haber una equidad en la educación porque no estamos teniendo estas oportunidades de aprender igual que los demás”.

Susana Stiglich

la diversidad y detecte de qué manera esa diversidad es motivo de discriminación o segregación. La meta es que no exista ningún niño o niña restringido o excluido de las oportunidades de aprender por razón de su diferencia, por ser diferente.

Es en este sentido que va la definición de la UNESCO: la inclusión es "el proceso de identificar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los estudiantes a través de la mayor participación en el aprendizaje, las culturas y la comunidad, y reduciendo la exclusión dentro y fuera del sistema educativo..."<sup>38</sup>. La educación inclusiva es una de las bases de construcción de una sociedad inclusiva, cohesionada e integrada. *“Lograr el derecho a la educación es el cimiento sobre el que erigir una sociedad verdaderamente inclusiva en la que todos aprendan juntos y participen en un plano de igualdad”*<sup>39</sup>.

Incluir educativamente e incluir socialmente constituyen un *continuum* que empieza desde la escuela. Ambas implican la equidad como discriminación positiva para garantizar que todos los estudiantes tengan realmente las mismas posibilidades y oportunidades de aprender y desarrollarse como personas y ciudadanos.

38 Orientaciones para la inclusión: Asegurar el acceso a la Educación para Todos. París, UNESCO, 2006.

39 Ibidem.

Para que la educación sea parte de dicho continuum (inclusión educativa y social), necesita transformarse para atender diferenciadamente a niños y niñas pertenecientes a grupos étnicos y lingüísticos minoritarios, a poblaciones rurales, a los que tienen discapacidad y dificultades de aprendizaje, a los que sufren enfermedades o VIH, etc. Al hacerlo, la inclusión diluye a su antónimo: la exclusión, sea que esta se dé por razones de raza, situación económica, clase social, origen étnico, idioma, religión, sexo, orientación sexual o aptitudes<sup>40</sup>.

Susana Stiglich reclamaba la existencia de *“Una pedagogía centrada en el alumno en que todos puedan aprender a su propio ritmo, sistemas de evaluación que sean amplios, flexibles y accesibles para incluir a todos los alumnos... adaptaciones y apoyos para poder acceder al mismo nivel que los demás. Si esto no se da no va haber una equidad en la educación porque no estamos teniendo estas oportunidades de aprender igual que los demás”*. Desde la problemática de los estudiantes con discapacidad, Susana planteaba asuntos sustanciales en relación al enfoque de equidad.

### 3.2 La inclusión como valoración de la diversidad

Pero, como señalamos líneas arriba, el concepto de inclusión va mucho más allá de eliminar las desigualdades, para involucrar una mirada distinta a la *diversidad*, que pone en valor las diferencias en lugar de obviarlas (mediante un enfoque ciego de igualdad de oportunidades) o de censurarlas (como obstáculo para una educación homogénea). Según la UNESCO, la inclusión *implica “un cambio de paradigma que reconozca positivamente la diversidad, como una riqueza y no como un obstáculo al “buen” funcionamiento de las escuelas y las clases”*<sup>41</sup>, concibiendo las diferencias no como problemas sino como oportunidades para enriquecer el aprendizaje.

40 UNESCO, Directrices sobre políticas de inclusión en la educación París 2009.

41 “La educación inclusiva: El camino hacia el futuro” UNESCO 48ava reunión Centro Internacional de Conferencias Ginebra, 25 a 28 de noviembre de 2008.

Según Ernesto Sábato, “La diversidad responde al concepto universal de que los seres humanos diferimos en muchos aspectos personales y culturales, reconociéndose, equitativamente, que todas las identidades valen”.<sup>42</sup>

Ricardo Hevia señala que en el proceso de reconocimiento de la diversidad pueden ocurrir dos cosas: “a) Por un lado, que se construya discriminación sobre la base de la diferencia, convirtiendo esta en desigualdad. b) Por otro lado, puede darse la aceptación del otro, el respeto del diferente y, además, un proceso de mutuo enriquecimiento”<sup>43</sup>.

“Una educación desde la cuna hasta la tumba, inconforme y reflexiva, que nos inspire un nuevo modo de pensar y nos incite a descubrir quiénes somos... Que aproveche al máximo nuestra creatividad inagotable... Que canalice hacia la vida la inmensa energía creadora que durante siglos hemos despilarrado en la depredación y la violencia, y nos abra al fin la segunda oportunidad sobre la tierra”.

Gabriel García Márquez  
La Proclama

La diversidad no es sólo algo que hay que atender, es algo que hay que aprehender, asumir y considerar sustantivamente. Si bien hay diversidades que han sido construidas cultural y socialmente como discriminaciones, es preciso reconstruirlas como diversidades propiamente dichas. Ello contribuirá directamente a la superación de la discriminación y exclusión.

No basta que las políticas educativas prioricen la atención a las desigualdades sociales,

42 Ernesto Sábato, *Aprender a Convivir con las Diferencias. La Importancia del Enfoque Inclusivo en las Escuelas*. OPS, [http://www.paho.org/Spanish/DD/PIN/Convivir\\_con\\_diferencias.pdf](http://www.paho.org/Spanish/DD/PIN/Convivir_con_diferencias.pdf)

43 Ricardo Hevia Rivas Educación y diversidad cultural, en “La Educación en Chile, Hoy” OREALC/UNESCO Santiago, Renato Hevia (editor) Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, 2003.

sino que asuman la *diversidad humana* como anclaje del enfoque de equidad educativa. Asumir este enfoque implica entender la equidad no sólo como el acceso a los bienes y oportunidades, sino como la construcción subjetiva de la autopercepción de los seres humanos como iguales entre sí.

La consigna de “*Educación para Todos*”(UNESCO Tailandia 1990) significa que ese “*Todos*” alude a todos los excluidos de las oportunidades de desarrollo (acceso, permanencia, resultados) educativo. Pero además, asume que en ese *Todos* incluye a una vasta *diversidad* de personas, culturas e iniciativas creadoras. Estas constituyen el principal ingrediente de una vida plena y de una sociedad feliz, así como el cimiento de la innovación y construcción del conocimiento.

La innovación y creación no serían posibles si no existiera pensamiento divergente, si la sensibilidad no interviniera para teñir de originalidad la cultura, si las características propias de las personas y comunidades no fueran fuente y oportunidad para el cambio, si en la diferencia no pudiéramos encontrar el talento, si en las crisis algunos no avizoraran una posibilidad distinta, si perdiéramos la capacidad de asombrarnos ante algo inesperado y si la incertidumbre no fuera compañera inseparable de la creación.

En suma, la construcción del conocimiento y la búsqueda de la calidad se asientan en la constante lectura crítica y creativa de la diversidad humana, social y cultural, así como en la búsqueda constante de la diferencia con miras a una mejora.

Como lo señalaba Gabriel García Márquez, necesitamos “Una educación desde la cuna hasta la tumba, inconforme y reflexiva, que nos inspire un nuevo modo de pensar y nos incite a descubrir quiénes somos en una sociedad que se quiera más a sí misma. Que aproveche al máximo nuestra creatividad inagotable y conciba una ética —y tal vez una estética— para nuestro afán desaforado y legítimo de superación personal. Que integre las ciencias y las artes a la canasta familiar, de acuerdo con los designios de un gran poeta de nuestro tiempo que pidió no seguir amándolas por separado como a dos hermanas enemigas. Que canalice hacia la vida la inmensa energía creadora que durante siglos hemos despilfarrado en la depredación y la violencia, y nos abra al fin la segunda

oportunidad sobre la tierra que no tuvo la estirpe desgraciada del coronel Aureliano Buendía. Por el país próspero y justo que soñamos: al alcance de los niños”.<sup>44</sup>

No se trata de educar a pesar de la diversidad, sino de educar en y para la diversidad. La calidad es, como dice Ignacio López Soria, la “convivencia digna y enriquecedora de lo diverso”. Lamentablemente, lo que predomina es el pensamiento homogéneo, el lugar común ya que “La sociedad oficial, en general, y la educación, en particular, no han sabido hasta ahora reconciliarse con la diversidad (cultural, lingüística, biológica, geográfica, etc.) que enriquece al país. La diversidad ha sido entendida como una seria desventaja para construir la homogeneidad que requiere el estado-nación tradicional. Por eso, los esfuerzos, cuando se han hecho, han sido orientados a un tipo de inclusión que suponía la neutralización de la diversidad de lo incluido”<sup>45</sup>.

“No basta que las políticas educativas prioricen la atención a las desigualdades sociales, sino que asuman la diversidad humana como anclaje del enfoque de equidad educativa”.

Teresa Tovar

En el proceso de mutuo enriquecimiento entre las diversidades, se van construyendo consensos importantes, que se reflejan en

44 Gabriel García Márquez. *La Proclama: por un país al alcance de los niños*. Bogotá 1995.

45 José Ignacio López Soria, *Universidad y reconciliación con la diversidad cultural*, Ponencia en el seminario internacional: “Estrategias de inclusión en la educación superior”. 22-23 mayo 2006. Organización: Fundación Equitas (Chile) e Instituto de Estudios Peruanos (Perú) Auspicio: Fundación Ford. Publicado en: Díaz-Romero, Pamela (ed.). *Caminos para la inclusión en educación superior*. Lima: Fundación Equitas / OEI, 2006, p. 174-189.

documentos de carácter nacional y universal, como las diversas *Declaraciones* de derechos, las *Convenciones*, las *Constituciones*, las Cumbres, etc. Estos consensos a su vez se van progresivamente mejorando y enriqueciendo a lo largo del tiempo.

En las últimas décadas, la discusión sobre equidad ha ido dando cabida a términos como integración, discriminación positiva, interculturalidad, inclusión, entre otras. Hoy en la agenda educacional hablamos de inclusión educativa, pero quizás este término quede chico en un futuro, ya que en la inclusión hay el que incluye por un lado y el incluido por el otro, lo que supone, aunque no lo queramos, una jerarquización entre ambos a favor del primero. Tal vez convenga retomar términos que connoten más equilibrio en el diálogo entre diversidades, tales como *convivencia*, utilizado en el informe Delors (“aprender a convivir”). La idea es que la educación garantice la real percepción del “otro” como semejante. De ser así, en lugar de educación inclusiva, se podría hablar de educación en y para la convivencia.

## 4. EL LUGAR DE LA EQUIDAD

La reflexión sobre equidad tiene un dinamismo muy fuerte y va posicionándose en las agendas no sólo educativas, sino económicas, ambientales y culturales. Las crisis económicas cíclicas, el crecimiento de la pobreza pese al progreso económico o el aumento del PBI, el deterioro ambiental, etc. van haciendo evidente que no se puede seguir subordinando el desarrollo humano y el desarrollo sostenible a fines económico-pragmáticos.

En el caso de la educación, el lugar de la equidad no es adjetivo o contextual, sino sustantivo. La Conferencia Internacional de la UNESCO del 2008 señaló que hay que concebir la educación inclusiva “como un principio rector general para reforzar la educación para el desarrollo sostenible, el aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos y un acceso a las oportunidades de aprendizaje en condiciones de igualdad para todos los niveles de la sociedad”<sup>46</sup>.

---

46 Ob. Cit.

“No podemos ver a la educación en sí misma, en su calidad pedagógica o técnica... no se puede reducir a matemáticas o lenguaje, sino que tiene que incorporar aspectos que tienen que ver con el desarrollo nacional, ubicarse al interior de un proyecto de desarrollo humano integral en el país”.

Rosa María Boggio

Hay cuatro dimensiones claves a considerar en la educación inclusiva:

- a) La **identificación** de las condiciones y situaciones de diversidad, discriminación y desigualdad en que se encuentran los estudiantes. Ello implica un trabajo de diagnóstico que tiene como enfoque la perspectiva de la equidad.
- b) La **atención** de las condiciones de diversidad, discriminación y desigualdad. Ello implica la *adecuación* de los procesos y condiciones de aprendizaje a las características de todos y cada uno de los estudiantes, incluyendo las acciones de discriminación positiva que requiera.
- c) La **valoración** de la diversidad. El reconocimiento del potencial, recursos, inteligencias, capacidades y saberes de cada niño, así como del aporte personal que tiene para el conjunto desde su cultura y entorno. Ello implica la asunción de un enfoque *personalizado* de los procesos de enseñanza-aprendizaje.
- d) La **búsqueda** de la inclusión y la equidad como objetivo educativo. El objetivo es que la escuela y el proceso de enseñanza aprendizaje se propongan explícitamente contribuir a la integración y cohesión social y educar en y para la convivencia. Ello implica colocar la inclusión como



objetivo del PEI, y la enseñanza de la convivencia en los planes curriculares y en el trabajo dentro y fuera del aula.

La inclusión no es entonces sólo una metodología para adaptar los objetivos educativos a situaciones de diversidad. Constituye parte de esos objetivos y es eje transversal de todo el sistema educativo.

Si hacemos un juego de contrastes, considerar el enfoque de equidad/inclusión en esos cuatro niveles o dimensiones posibilita evitar formas de exclusión y discriminación:

- a) *Identificar* las condiciones y situaciones de diversidad, discriminación y desigualdad en que se encuentran los estudiantes, impide que éstos sean *invisibilizados*.
- b) *Atender* a cada niño desde sus condiciones, características e intereses brindándoles recursos de acción positiva, impide que aprendan en condiciones de *desventaja*.
- c) *Valorar* la diversidad humana y el potencial de cada estudiante, impide situaciones de maltrato y que haya niños y niñas que se sientan inferiorizados o *discriminados*.
- d) *Buscar* la equidad como objetivo de enseñanza-aprendizaje, impide que la escuela sea un espacio ajeno a la construcción de horizontes comunes de convivencia.

Rosa María Boggio señaló claramente que “uno de los grandes temas de la educación es contribuir a formar actores del desarrollo humano, donde un aspecto central a intentar es la superación de la discriminación y la construcción de relaciones democráticas y ciudadanas en el país”. Ello la llevó a plantear de otra manera los aprendizajes y los procesos de enseñanza: “No podemos ver a la educación en sí misma, en su calidad pedagógica o técnica... no se puede reducir a matemáticas o lenguaje, sino que tiene que incorporar aspectos que tienen que ver con el desarrollo nacional, ubicarse al interior de un proyecto de desarrollo humano integral en el país y, en ese sentido, sí creo que los criterios de evaluación

de calidad en la educación tienen que ser en relación a aprendizajes universales...”

La construcción de condiciones objetivas y subjetivas inclusivas y de equidad constituye entonces un punto central de la acción educativa y ello involucra entre otras cosas el trato igualitario, la erradicación de la violencia, la apertura a la diferencia y la diversidad.

Hay que recordar que la escuela es parte de la construcción de lo público, constituye un espacio de legitimación *de sentidos y significados* que rigen la convivencia cotidiana entre las personas y es un espacio de socialización que promueve u obstaculiza la cohesión social y la vida ciudadana.

El objetivo entonces es que la educación se haga “un vector de inclusión”<sup>47</sup>, un espacio mediante el cual se promueva y logre la convivencia armónica entre las personas y se construya una sociedad integrada. Pilar Arnaiz señala al respecto que “la diversidad debe constituir el punto de partida de un centro educativo y su punto de llegada, de manera que su planteamiento educativo sea entendido no desde un punto de vista exclusivamente instructivo, sino relacional y educativo.”<sup>48</sup>

“Hacer un esfuerzo especial de las políticas educativas y de la intervención educativa a las poblaciones en mayor pobreza y con mayor exclusión, poblaciones rurales indígenas, educación básica de jóvenes y adultos; y esto significa focalizar una atención prioritaria a esas poblaciones más excluidas una inversión especial de recursos y estrategias especiales de intervención”.

Enrique Vásquez

47 Discurso de M. Koïchiro Matsuura, Directeur Général de l'UNESCO en la Inauguración de a 48 CIE de la Unesco. Ob. Cit.

48 Pilar Arnaiz, Educar en y para la diversidad. En SOTO, F.J. y LÓPEZ, J.A. (Coords.): Nuevas Tecnologías, Viejas Esperanzas, Murcia, Consejería de Educación y Universidades, (2000).

¿Son nuestras escuelas expresiones de estos objetivos y retos? ¿Cómo garantizar que sean inclusivas?

**La equidad como derecho.** La equidad no es sólo de un objetivo educativo, no hay que olvidar que constituye un derecho, que es exigible al Estado, y que requiere inversión y recursos específicos.

Manuel Bello planteó que *“la educación inclusiva debe ser efectivamente una educación que incluya a todos y que permita que, todos y todas, finalmente alcancen los propósitos y los objetivos de la Educación Básica al final de su escolaridad”*. Señaló que esto está respaldado en la Ley General de Educación y el Diseño Curricular Nacional.

Enrique Vásquez abonó en esta misma línea señalando que para atender a las brechas de inequidad se requiere *“hacer un esfuerzo especial de las políticas educativas y de la intervención educativa a las poblaciones en mayor pobreza y con mayor exclusión, poblaciones rurales indígenas, educación básica de jóvenes y adultos; y esto significa focalizar una atención prioritaria a esas poblaciones más excluidas, así como una inversión especial de recursos y estrategias especiales de intervención. Educar a un niño en una zona rural cuesta bastante más que educar a un niño en la ciudad de Lima, hay que pensar en estrategias específicas y en inversión de recursos”*.

**“Nos comprometemos a garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social”.**

Acuerdo Nacional, Política 12

**Responsabilidad por la equidad.** Si la equidad es un derecho, entonces alude a responsabilidades públicas. Estas, sin embargo, están distribuidas en los diversos niveles de autoridad e institucionalidad.

La Constitución garantiza el derecho a la salud, seguridad social, educación y condiciones de trabajo. De la administración económica de cada gobierno depende la generación y distribución de ingresos. Enrique Vásquez recordaba que la inversión del Estado en educación es una variable fundamental y que ésta debiera estar de acuerdo a los estándares internacionales.

Hay condicionalidades de la equidad que rebasan el ámbito de la escuela, por lo que urge definir con mayor precisión qué le toca hacer a la institución educativa para garantizar una educación de calidad con equidad.

**Acreditar la equidad.** La fuerza y dimensión de la responsabilidad de garantizar equidad o igualdad fundamental en las escuelas en medio de la diversidad, y de los problemas de desigualdad, es muy grande. Se trata de acreditar educación de calidad con equidad sobre un piso muy grueso de desigualdad.

Desde, y a pesar de, las condiciones de desigualdad social, cultural, étnica, de género, etc., la escuela debe ofrecer procesos

“La diversidad debe constituir el punto de partida de un centro educativo y su punto de llegada, de manera que su planteamiento educativo sea entendido no desde un punto de vista exclusivamente instructivo, sino relacional y educativo”.

Pilar Arnaiz  
Educar en y para la diversidad

de aprendizaje equitativos, para todos. La acreditación de la IE aparece como la obligación del sistema educativo de hacer posible que se cumplan ambos postulados: el pleno ejercicio del derecho a la educación y el desarrollo pleno de capacidades y posibilidades por parte de cada ser humano y de cada ciudadano o ciudadana de un país.

Introducir la equidad en el modelo de acreditación es un reto de envergadura. No se trata tan sólo de un enfoque transversal más para tener en cuenta en el modelo de acreditación, sino de un componente sustancial de la calidad que se quiere acreditar. Las escuelas que se acrediten tienen que ser instituciones educativas equitativas.

Además la acreditación de *instituciones equitativas* no se plantea únicamente como la capacidad de la escuela de responder a las necesidades de los educandos, sino como la necesidad de poner en valor la diversidad, revirtiendo la lógica segregadora que esta diversidad adquiere en determinadas condiciones históricas. Es decir, una niña indígena no sólo no debe ser segregada en razón de su lengua o su género, sino que su lengua y su género deben ser valorados por el proceso de aprendizaje, y por el proceso de construcción de comunidades justas al que éste apunta, comunidades que sepan aprovechar la diversidad para construir relaciones mejores de convivencia.

Un fraseo posible que exprese este objetivo es decir que la evaluación de calidad educativa tenga un enfoque de equidad. Sin embargo, a estas alturas resulta claramente insuficiente. Debemos darle una mayor jerarquía a la equidad dentro de la evaluación de calidad y decir que *la evaluación de la equidad constituye parte sustancial de la calidad*.

Si esto es así, el IPEBA debe pensar de qué manera las instituciones educativas van a garantizar a los estudiantes que ejerzan su derecho a la educación y desplieguen sus potencialidades, y de qué manera se va a garantizar que las escuelas sean espacios donde se aprenda y se construya la equidad. Finalmente, tiene que poner estos elementos en los modelos de acreditación, tanto en el corazón de los mismos (enfoques, objetivo y fines), como en los detalles y precisiones (estándares e indicadores).

“La pobreza es una seria restricción al despliegue de capacidades que plantea el enfoque de educación y desarrollo humano, restricciones que no sólo incluyen elementos materiales o económicos, sino elementos relacionales en el sentido de restricción de oportunidades sociales, políticas y de participación”.

Rosa María Boggio

Simultáneamente es necesario plantearse niveles de responsabilidad exigibles no a las escuelas, sino al sistema educativo. Es preciso recordar aquí nuevamente la alerta de Manuel Bello: “si es contribuir a la equidad desde un punto de vista social, en un sistema educativo tremendamente segregado”.

Hay que abordar de manera específica, aquello que compete al sistema educativo. Esta responsabilidad es tanto más importante cuanto mayor es el peso de los elementos de contexto. Al respecto, Alejandro Tiana señala que “el cambio fundamental de orientación científica y práctica se produjo cuando las instituciones educativas y el propio sistema en su conjunto comenzaron a ser objeto de evaluación. Ese momento, relativamente cercano a nosotros en el tiempo, representó un hito importante en el desarrollo de la evaluación educativa(...) en la medida en que los factores contextuales adquieren un lugar más relevante en el desarrollo curricular, resulta impropio limitar el ámbito de la evaluación exclusivamente a los alumnos y a sus procesos de aprendizaje. Si el resultado de dichos procesos es el fruto de un conjunto de actuaciones y de influencias múltiples, no es posible ignorarlas”<sup>49</sup>.

49 Alejandro Tiana, Evaluación de la Calidad de la Educación, en Revista Iberoamericana de Educación, Número 10 - Enero Abril 1996, Madrid.

## 5. CÓMO, DÓNDE, DE QUÉ MANERA

¿Qué aspectos a considerar en el proceso de acreditación? ¿Cómo deben ser las escuelas para que sean inclusivas?

Para que las escuelas e instituciones educativas sean inclusivas deben *transformarse*<sup>50</sup>. No basta que modifiquen algunos aspectos o componentes. De un lado hay que invertir la lógica habitual por la cual los estudiantes deben adaptarse a la escuela, para promover por el contrario culturas y entornos escolares adaptados al niño<sup>51</sup>. De otro, es preciso involucrar los distintos espacios y dimensiones de la enseñanza-aprendizaje en el proceso de cambio.

Esto es necesario porque la escuela es un espacio complejo donde simultáneamente ocurren procesos de aprendizaje, socialización y simbolización, todos los cuales están permeados por la diversidad y deben ser asumidos desde la perspectiva de educación inclusiva en y para la convivencia.

### 5.1. Condiciones

¿Qué puede hacer la escuela frente las condiciones de desigualdad, discriminación y desventaja?

Para Maruja Boggio, el concepto central del desarrollo humano no se reduce al desempeño de las personas. No basta que estén “habilitadas” y tengan las cualidades personales esperadas. Desarrollo humano implica también que las personas se desenvuelvan en condiciones sociales en que puedan ejercer esas capacidades.

La pobreza como límite. Desde la premisa anterior, Maruja Boggio planteó que la pobreza constituye *una seria restricción al despliegue de capacidades* que plantea el enfoque de educación y desarrollo humano, restricciones que no sólo incluyen elementos materiales o económicos, sino elementos relacionales, que

50 UNESCO, Directrices sobre políticas de inclusión en la educación, ob. cit.

51 UNESCO 48 Conferencia, ob. Cit.

reducen las oportunidades sociales, políticas y de participación.

En este contexto, alertó que el rol de la escuela resulta ambivalente: por un lado desarrolla capacidades en las personas, pero por el otro, se asienta sobre la desigualdad y termina muchas veces reproduciéndola, de modo que existen instituciones de baja calidad para vastos sectores que están inmersos en situación de pobreza. La propuesta es que la búsqueda de la calidad educativa vaya necesariamente articulada con políticas integrales para cerrar las brechas de pobreza en nuestro país, para superar realmente las situaciones de discriminación.

Cabe considerar que el tema de la desigualdad y los condicionamientos que marca constituyen un asunto de justicia, ya que durante muchos años se han acumulado un conjunto de discriminaciones, exclusiones, atropellos y arbitrariedades, que constituyen una deuda pública con los sectores más desfavorecidos del país.

**“El gasto per cápita que se hace de un niño aimara es mucho mayor que lo que se hace, por ejemplo, en un niño quechua y es básicamente 20% de lo que se gasta en un niño hispanohablante”.**

Enrique Vásquez

Revertir dos niveles de gasto. Enrique Vásquez llamó concretamente la atención sobre el hecho de que tanto la familia como el Estado invierten menos en la educación de los niños y, especialmente de las niñas indígenas. En el hogar indígena se gasta más en el hijo varón, y el gasto público educativo per cápita en un niño aimara, es la quinta parte del gasto educativo



en un niño hispanohablante. Como resultado los niños y niñas indígenas viven condiciones de extrema vulnerabilidad en el ejercicio de su derecho a la educación y tres de cada diez niños indígenas están fuera del sistema educativo. La recomendación es revertir la desigualdad desde la *inversión* en la educación.

El primer objetivo es reducir, vía la acción intersectorial de la escuela, la vulnerabilidad y desventaja de grupos y sectores de estudiantes, de modo que las situaciones de desigualdad no terminen obstruyendo o limitando las oportunidades de los niños y niñas para aprender en la escuela.

## 5.2. Oportunidades

En segundo lugar, una escuela inclusiva que busque construir la equidad tiene que manejar y gestionar sus recursos de enseñanza-aprendizaje con miras a igualar las condiciones de participación de todos los niños y niñas. Ello implica, como señaláramos líneas arriba, acciones de discriminación positiva que es necesario precisar:

- Educación Intercultural Bilingüe suficiente para todos los niños que lo requieran (actualmente sólo cubre al 37% de la niñez indígena)<sup>52</sup>, con

**“Es imprescindible también el respeto de los ritmos individuales, estilos de aprendizaje y necesidades educativas especiales de los estudiantes, según sea el caso”.**

DCN

<sup>52</sup> Martín Benavides, Magrith Mena, Carmen Ponce, *Estado de la Niñez Indígena en el Perú*. GRADE, Lima, Setiembre 2010

profesores que hablen las lenguas de los niños y materiales apropiados especialmente diseñados.

- Escuelas accesibles. Eliminar las barreras arquitectónicas que interfieren en la accesibilidad a los estudiantes con discapacidad.
- Creación de servicios de apoyo para el alumnado que lo requiera (educación sexual para niños y niñas, grupos de aprendizaje para estudiantes que desertan, tutoría y asesoría psicológica para niños en situación de riesgo, etc.).
- Medidas de carácter complementario para aliviar la condición de pobreza como comedor escolar, transporte, material didáctico, textos, entre otras.
- Garantizar maestros competentes y capacitados para atender la diversidad, que tengan manejo del enfoque inclusivo y altas expectativas de aprendizaje para todos sus alumnos.

No se puede obviar que existen fuertes cadenas de exclusión y desigualdad entre las discriminaciones sociales, de lengua, género, etc. Por lo tanto es obligación del país y también del sistema educativo ubicar estas cadenas de exclusión que aparecen como una capa de mil hojas de un conjunto de discriminaciones que se superponen unas a otra y atenderlas como señaló Manuel Bello, instalando desigualdades para acceder a una igualdad fundamental.

La atención a la diversidad es entendida en los países latinoamericanos, como una deuda de justicia social. Es necesario interrogarse permanentemente sobre si las acciones educativas están o no permitiendo el desarrollo pleno de las capacidades de grupos determinados, particularmente de los que sufren alguna discriminación en razón de sus características particulares (sexo, raza, capacidad, cultura y condición social). Detectadas las situaciones de desventaja, la escuela debe hacer lo que está en sus manos para compensarlas.

### **5.3. Procesos pedagógicos**

Si hay algo que compete a la labor profesional de los maestros y las escuelas es el quehacer pedagógico. Pues bien, desde la preocupación por la equidad este quehacer debe regirse por dos principios: flexibilidad y atención personalizada.

Según Rosa María Boggio, si se asume la perspectiva de la inclusión, “la educación

efectivamente va a tener recorridos muy diversos porque los puntos de partida del sujeto que se educa son muy diversos en el país; entonces hay que tener la capacidad pedagógica de manejar recorridos distintos. Si pedagogía significa conducción de la persona en un proceso, esos procesos serán diferenciados, por lo tanto hay que tener mucha creatividad y manejo de pedagogía según esos distintos recorridos”.

Por tanto se requiere una mirada personalizada a cada estudiante, identificando sus intereses, saberes previos, características, inteligencias, y potencial. De la mano con ello, la escuela deberá diseñar currículos adecuados y diversificados (individualizados si es necesario para los estudiantes con discapacidad<sup>53</sup>). “La existencia de currículos abiertos y flexibles es una condición fundamental para dar respuesta a la diversidad, ya que permite tomar decisiones ajustadas a las diferentes realidades sociales, culturales e individuales de los alumnos”<sup>54</sup>.

La atención personalizada redundará en un mayor aprendizaje y rendimiento, ya que cada alumno estudia a gusto, desde sus propios intereses y capacidades.

**“Una pedagogía centrada en el alumno, en que todos puedan aprender a su propio ritmo; sistemas de evaluación que sean amplios, flexibles y accesibles para incluir a todos los alumnos”.**

Susana Stiglich

53 La Ley General de Educación y su reglamentación dispone que la escuela diseñe adaptaciones curriculares, metodológicas y en los sistemas de evaluación para los estudiantes con discapacidad, cada uno de los cuales debe contar con un plan individualizado de aprendizaje.

54 Cynthia Duk Homad, El enfoque de educación inclusiva, 1º Congreso Internacional de Educación Especial, Acapulco Nov. 2009, [www.evaluacioninclusiva.cl](http://www.evaluacioninclusiva.cl)

Los planes de estudios deben ser pues abiertos y elásticos, como para permitir su adaptación a las necesidades individuales y/o grupales, no estar sobrecargados con contenidos académicos, dejando suficiente campo de iniciativa al docente incluso para buscar soluciones que puedan corresponder con las necesidades, aptitudes y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los estudiantes.

Correspondientemente a la flexibilidad de planes de estudio y currículos, es necesario emplear métodos de enseñanza y aprendizaje también flexibles, adaptados a las distintas necesidades y estilos de aprendizaje de cada estudiante, o susceptibles de ser usados con grupos heterogéneos de estudiantes (como por ejemplo la metodología para trabajar en aulas multigrado). Es necesario terminar con la idea de que todos los estudiantes deben aprender las mismas cosas, en el mismo tiempo y de la misma manera.

**“La diversificación de las formas y de los contenidos de la evaluación es el correlato lógico de la diversidad de marcos, ofertas y procesos para atender las diversidades”.**

Renato Opertti, UNESCO

Asimismo, los procesos de evaluación deberán tener la misma característica y adecuarse a los estudiantes, de acuerdo a la lengua que manejan, los saberes previos, cultura y/o discapacidad. Susana Stiglich reclamaba: “que haya un programa, una curricula nacional de estudios que sean flexibles para todos y todas incluyendo a aquellos con alguna discapacidad. Una pedagogía centrada en el alumno, en que todos puedan aprender a su propio ritmo; sistemas de evaluación que sean amplios,

flexibles y accesibles para incluir a todos los alumnos”.

El punto de partida es saber que todas las escuelas trabajan con grupos heterogéneos porque no existe un niño igual a otro. Una escuela o un aula que asuma trabajar con grupos homogéneos comete un error ya que, por principio, los seres humanos somos diferentes. Pero además será ineficaz, porque “nunca responderá adecuadamente a las características de cada alumno o alumna, ya que se dirigirá a un «alumno estándar», a un alumno virtual inexistente, y dejará de lado a todo el que no se ajuste a ese pretendido término medio. En la actualidad la norma es la diversidad”<sup>55</sup>.

Silvia Schmelkes está en la misma perspectiva cuando afirma: “Es ya prácticamente imposible entender la calidad de la educación si no es mediante una atención a la diversidad. Considerar las características individuales, sociales y culturales de los niños y de las niñas permite a la vez ofrecerles un ambiente cálido y propicio al aprendizaje y las posibilidades de atenderlos a partir de sus necesidades e intereses particulares y grupales. Ello implica superar la concepción homogénea de un grupo de alumnos”<sup>56</sup>.

“Es necesario que la escuela se plantee el reto de constituirse como un espacio donde se construya todos los días la igualdad. Lograr que en las clases, en las relaciones inter pares, en los materiales, en el lenguaje, en los símbolos y códigos, existan mensajes desde la ética de la diversidad, de modo que los niños y las niñas aprendan a vivir y sentirse como iguales”.

Teresa Tovar

55 M<sup>a</sup> Antonia Casanova, *Evaluación, calidad y equidad, claves del sistema educativo*, Bogotá, octubre de 2008, [http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-174331\\_archivo2.pdf](http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-174331_archivo2.pdf)

56 Sylvia Schmelkes, *Interculturalidad, Democracia y ciudadanía desde la primera infancia*, Mex. 25-11-05, <http://buenosprofesores.blogspot.com/>

El trabajo con planes y metodologías flexibles ha devenido ya en un consenso amplio, lo que se expresa la asunción de esta perspectiva en organismos internacionales como la UNESCO. “La diversificación de las formas y de los contenidos de la evaluación es el correlato lógico de la diversidad de marcos, ofertas y procesos para atender las diversidades”<sup>57</sup>.

La acreditación de instituciones educativas no puede sustraerse a esta perspectiva. Por el contrario, deberá estimular que las escuelas adopten marcos flexibles para su actuación pedagógica y que implementen un enfoque de educación personalizada.

#### 5.4. Significados

Es necesario asumir que las discriminaciones se construyen sobre la base de la diversidad humana y, que se expresan simbólicamente a nivel de la cultura y, en este caso, del clima escolar. Se construyen así estereotipos sobre por ejemplo, la inferioridad de la mujer, de las personas con discapacidad, de los niños indígenas, etc.

Entonces, de la misma manera en que se construyen prejuicios y estereotipos, es necesario que la escuela se plantee el reto de constituirse como un espacio donde se construya todos los días la igualdad. Lograr que en las clases, en las relaciones inter pares, en los materiales, en el lenguaje, en los símbolos y códigos, existan mensajes desde la ética de la diversidad, de modo que los niños y las niñas aprendan a vivir y sentirse como iguales.

Susana Stiglich precisó claramente este aspecto para el caso de los estudiantes con discapacidad, señalando la connotación devaluadora de los términos que se usan para referirse a las personas con discapacidad: discapacitados, anormales, excepcionales, inválidos, minusválidos, deficientes, “términos que además de ser peyorativos implican la negación de algo y la sustantivación es la característica y el adjetivo de la persona y así se englobaliza a la persona sólo por su deficiencia...”.

<sup>57</sup> Renato Opertti OIE-UNESCO Taller Regional “Implementación de políticas de educación inclusiva en América Latina: caminos recorridos y desafíos pendientes” 18 – 20 Noviembre de 2009, Santiago de Chile.

Las personas con deficiencia visual, con Síndrome de Down, con parálisis, etc. son en primer lugar personas, insistió Susana. Denominarlas así es correcto porque “se resalta en primer término ‘persona’ y se indica que el sujeto posee una restricción y que tiene limitaciones para participar en determinadas actividades”, restricciones que por otra parte la sociedad y la escuela pueden disminuir e incluso eliminar (vía lenguaje de señas, TIC, rampas, etc.).

Las escuelas deben constituir espacios acogedores y amables, de modo que ningún niño o niña se sienta maltratado o disminuido sino, por el contrario valorado y estimulado a salir adelante y aprender cada vez más. Es necesario interrogarse sobre si las acciones educativas están permitiendo u obstaculizando el desenvolvimiento de grupos determinados, particularmente de los que sufren alguna discriminación en razón de sus características particulares (sexo, raza, cultura y condición social). De lo contrario puede ocurrir que las personas sean no sólo marginadas de las oportunidades, sino subvaloradas, inferiorizadas y tratadas como subalternas cuando logran ser incorporadas en la escuela.

## 5.5. Gestión

La principal característica de una escuela inclusiva en términos de gestión es la autonomía en su gestión. Porque si la escuela tienen que responder a las exigencias de una diversidad de estudiantes y contextos, requiere imperativamente disponer de un margen significativo de independencia, que le permita adecuar su actuación, con creatividad y de forma idónea, a la atención educativa personalizada debe ofrecer a su alumnado<sup>58</sup>.

En el contexto del proceso de descentralización, este aspecto cobra relevancia. Maruja Boggio afirmó que para una mayor calidad y pertinencia de la educación “cuanto más acerquemos las decisiones a quien puede procesar, analizar e identificar, esas diversidades en su propia localidad efectivamente estamos creando mejores

<sup>58</sup> María Antonia Casanova *El tratamiento de la diversidad en la educación básica española*, OEI - Revista Iberoamericana de Educación - Número 31 Enero - Abril 2003 / Janeiro - Abril 2003, <http://www.rieoei.org/rie31a04.htm>

**“Si una escuela debe responder a las exigencias educativas y sociales, es evidente que debe disponer de un margen de autonomía, de organización y de diseño curricular que le permita adecuar su actuación de forma idónea a la atención educativa personalizada que ha de ofrecer a su alumnado”.**

**María Antonia Casanova**

condiciones para esa pertinencia y esa calidad de la educación”. No obstante dejó en claro que descentralizar la gestión educativa y dar mayor autonomía a la escuela no garantiza automáticamente mejor calidad, ya que la mejora de la educación requiere necesariamente de una combinación de factores.

La autonomía de la escuela debe abarcar varios planos: curricular (diversificación, adecuación), de gestión (horarios, calendarios, contratación de profesores, etc.), presupuestal, metodológica.

Los procesos de acreditación de las instituciones educativas deberán evaluar y promover el nivel de autonomía alcanzado por las escuelas y el uso de la misma para la mejora de la calidad y equidad.

## **5.6. Entorno**

Hace tiempo que se ha tomado conciencia que el aprendizaje no ocurre sólo en el aula sino más allá de la escuela. La influencia de la comunidad, la familia, los medios de comunicación, las instituciones, la cultura, es muy grande.

La misma escuela es parte de un proceso de construcción de ciudadanía y democracia en el que se debe concertar iniciativas con otros actores. Al mismo tiempo, debe vincular los



contenidos y procesos de aprendizaje, con los espacios, recursos y posibilidades del entorno.

En este marco, el manejo de la diversidad debe enriquecerse con los elementos que posee cada localidad y región, integrando la escuela con un proyecto de desarrollo que sepa integrar la aspiración de progreso con la construcción de democracia.

Del mismo modo, el aprendizaje en y para la convivencia no puede ser circunscrito al currículo o a la enseñanza del docente. Debe ser armonizado con otras iniciativas de actores y aliados de la comunidad, que confluyan hacia el mismo fin: construir ciudades, comunidades y entornos más justos y con mayor calidad de vida para todos.

## 5.7. En resumen

En síntesis, para atender la diversidad en pro de la calidad con equidad, las instituciones educativas deben asumir un enfoque inclusivo en y para la convivencia, que sea asumido como norte orientador de su Proyecto Educativo y de su accionar.

Además es necesario que las escuelas combinen en su quehacer cotidiano elementos relativos a varios componentes: a) Condiciones de vida de los estudiantes donde

**“Para atender la diversidad en pro de la calidad con equidad, las instituciones educativas deben asumir un enfoque inclusivo en y para la convivencia, que sea asumido como norte orientador de su Proyecto Educativo y de su accionar”.**

Teresa Tovar

el objetivo es reducir, vía la acción intersectorial de la escuela, la vulnerabilidad y desventaja de grupos y sectores de estudiantes; b) Mejora de oportunidades de aprendizaje, gestionando recursos de aprendizaje con miras a compensar las desventajas e igualar las condiciones de participación de todos los niños y niñas; c) Manejo de la diversidad en los procesos pedagógicos que deben regirse por los principios de flexibilidad y acción personalizada; d) Autonomía y creatividad en la gestión, para responder a las exigencias de una diversidad de estudiantes y contextos; e) Vinculación de los procesos de aprendizaje con el entorno, (enriqueciéndolos a partir de los recursos) espacios y actores existentes; y f) Construcción de una ética y cultura de convivencia, de modo que los niños y las niñas aprendan a vivir y sentirse como iguales.

## 6. PUNTUALIZACIONES

Si bien los planteamientos e ideas anteriores son válidas para trabajar distintas situaciones de discriminación presentes en la escuela, es útil realizar algunas precisiones para las dimensiones de pobreza, multiculturalidad, género y discapacidad, que fueron abordadas en el conversatorio realizado en el IPEBA el 26 de setiembre del 2010.

### 6.1. Pobreza y Equidad

Este tema fue abordado por Maruja Boggio:

**Educación, pobreza y desarrollo humano.** Siendo el desarrollo humano despliegue de capacidades y realización plena (lo que implica condiciones sociales para ejercer esas capacidades), la pobreza es una restricción de esas capacidades.

Las capacidades que están en cuestión o limitadas por la pobreza no sólo tienen que ver con la salud, el trabajo o la educación, sino también con la posibilidad de relación con otros, con la participación en la vida ciudadana.

La pobreza en el Perú está íntimamente vinculada con factores de discriminación y de inequidad. Se influyen y reproducen mutuamente. La discriminación tiene que ver con la diversidad. Por ello, dos conceptos claves en la lucha contra la pobreza y en el vínculo de la educación con esta lucha son: diversidad y discriminación.

El rol de la educación en la lucha contra la pobreza es ambivalente. Contribuye al desarrollo de capacidades pero no es suficiente, si es que no se articula con otras políticas.

**Calidad educativa, pobreza y desarrollo.** La educación no escapa sino que es parte de la lógica de segregación. Los sectores de menores ingresos acceden a una educación de peor calidad. La educación juega un rol ambivalente: mejora las condiciones de desempeño pero por otro lado reproduce la inequidad y la pobreza.

Es necesario ver la educación al interior de un proyecto de desarrollo humano integral en el país, que posibilite superar la pobreza. Es insuficiente evaluar logros en matemáticas o lectura. Es indispensable centrar la evaluación de calidad en la educación en relación a aprendizajes universales, en las capacidades para seguir aprendiendo durante toda la vida, y en la identificación de capacidades pertinentes a cada localidad y región, vinculadas a contenidos ambientales, productivos, de construcción de ciudadanía y de país. Los planes regionales de desarrollo deben vincular capacidades con oportunidades.

**Educación y atención a las brechas.** Es necesario priorizar y focalizar políticas y estrategias de intervención educativa en las poblaciones en mayor pobreza y con mayor exclusión, acompañadas de una inversión especial de recursos.

**Evaluación de la calidad y estrategias contra la pobreza.** Si hablamos de pertinencia y aprendizaje significativo, hay una dimensión política en los aprendizajes que deben apuntar a la comprensión de la propia situación de pobreza, estableciendo una conexión con el manejo de su entorno y con

**“La construcción de ciudadanía en el país y de una comunidad nacional debe ser un contenido fundamental en los criterios de evaluación de la calidad de la educación”.**

Rosa María Boggio

estrategias de salida. La construcción de ciudadanía en el país, y de una comunidad nacional, debe ser un contenido fundamental en los criterios de evaluación de la calidad de la educación.

**Procesos de aprendizaje y equidad.** Los maestros deben tener manejo de la diversidad y enfoque de equidad para desarrollar capacidad pedagógica creativa, que pueda atender a alumnos con puntos de partida, contextos y recorridos diferenciados.

Ello exige flexibilidad pedagógica en un contexto de descentralización, que cree mejores condiciones para esa flexibilidad.

**Intersectorialidad, educación y desarrollo.** Es indispensable superar una historia muy sectorializada de la educación y concebirla como un elemento más dentro de un conjunto de políticas que intervienen en el desarrollo local y en la superación de la pobreza. Solo así será posible trazar el vínculo entre cualidades en las personas y oportunidades para que ejerzan esas cualidades, en pro de la superación de la pobreza y el desarrollo humano integral.

## 6.2 Interculturalidad y equidad

Enrique Vásquez trató este tema:

**Educación intercultural Bilingüe (EIB) y resultados educativos.** Requerimos un

modelo que garantice dos resultados: que los estudiantes egresados de la básica puedan acceder a niveles de educación superior asociados a empleabilidad, y que accedan exitosamente al mercado laboral.

Hay dos tipos de condiciones para lograrlo:

- a) Desde el ámbito de las familias, están el nivel de ingreso, el nivel de educación del jefe de hogar, la carga familiar, el gasto familiar en educación del hijo varón y el gasto familiar de educación de la hija mujer.
- b) En el ámbito del Estado están la inversión en capacitación técnica de los docentes, la inversión en materiales educativos EIB, la inversión en desarrollo pedagógico EIB y el nivel de inversión en la cultura acorde con los estándares internacionales.

**Revertir los niveles de gasto a favor de la niñez indígena.** Tanto la familia como el Estado invierten menos en la educación de los niños, y especialmente de las niñas indígenas. En el hogar indígena se gasta más en el hijo varón y el gasto público educativo per cápita en la niñez indígena es menor. Como resultado los niños y niñas indígenas viven condiciones de extrema vulnerabilidad en el ejercicio de su derecho a la educación. Tres de cada diez niños indígenas están fuera del sistema educativo y el 73% tiene altas tasas de atraso escolar. La recomendación es revertir la desigualdad desde la **inversión** en la educación.

“Hay más de 650 mil escolares indígenas excluidos de la educación, 29% de los niños indígenas están fuera del sistema educativo y el 73% tiene altas tasas de atraso escolar”.

Enrique Vásquez

**“La población con discapacidad representa el 10% de la población mundial. El 80% de las personas con discapacidad vive en países en desarrollo y el 20% de los más pobres del mundo tiene alguna discapacidad. El 90% de los niños con discapacidad no asiste a la escuela. La tasa mundial de alfabetización de adulto con discapacidad llega solamente al 3% y al 1% en caso de las mujeres. La gran mayoría de personas con discapacidad que asisten a la escuela llega sólo hasta inicial y primaria”.**

Susana Stiglich

Se da además una discriminación dentro de las regiones, el gasto per cápita por ejemplo que se hace de un niño aymara es mucho mayor que lo que se hace por ejemplo en un niño quechua, y es básicamente 20% de lo que se gasta en un niño hispanohablante.

**Discriminación positiva para las niñas indígenas.** Proponemos otorgar un bono a las niñas y adolescentes que estudien, incentivando a sus familias a mandarlas a la escuela, ya que según la Encuesta Nacional de Hogares, en el hogar indígena se gasta más en la educación del hijo varón que en la hija mujer. Asimismo, sensibilizar e informar a los padres sobre el beneficio de invertir en la educación de sus hijas.

**Priorizar la Educación Intercultural Bilingüe.** Reforzar el Programa EIB política y presupuestalmente y colocar el tema de EIB en la agenda educativa. Hay más de 650 mil escolares indígenas excluidos de la educación. Proyectos que involucren inversión en infraestructura, materiales y desarrollos pedagógicos, para que las distintas lenguas se preserven y se difundan.

**Incentivos a las escuelas que apliquen EIB.** Promover mediante un sistema de incentivos y penalidades, el uso en el aula de las lenguas oriundas, la contratación de más profesores EIB, y el uso de materiales EIB.

### 6.3. Equidad y Discapacidad

Susana Stiglich aportó varias ideas importantes:

#### **Desterrar el lenguaje peyorativo.**

Lamentablemente se continúa usando términos erróneos (anormales, excepcionales, inválidos, minusválidos, discapacitados, deficientes), que además de tener una connotación despectiva y de inferiorización, sustantivan a la persona con discapacidad a partir de una característica. Así se englobaliza a la persona sólo por su deficiencia y no se considera su calidad de ser humano.

**La dimensión del problema.** La población con discapacidad representa el 10% de la población mundial. El 80% de las personas con discapacidad vive en países en desarrollo; el 20% de los más pobres del mundo tiene alguna discapacidad, el 30% de los jóvenes de la calle tiene alguna discapacidad.

En el caso de la educación, el 90% de los niños con discapacidad no asiste a la escuela. La tasa mundial de alfabetización de adultos con discapacidad llega solamente al 3%, y al 1% en caso de las mujeres. La gran mayoría de personas con discapacidad que asisten a la escuela llega sólo hasta inicial y primaria. Un gran porcentaje abandona los estudios y no llega a la secundaria. La población con discapacidad en edad de trabajar tiene en su mayoría estudios de primaria.

**“Para la evaluación y acreditación, lo que debemos hacer es documentar y analizar cuáles son las dificultades que actualmente presentamos las personas con discapacidad al momento de asistir a una escuela”.**

Susana Stiglich

**Concepto social de la discapacidad.** Desde este punto de vista se identifican las barreras sociales que existen para que las personas con discapacidad puedan desenvolverse e integrarse. La responsabilidad se traslada entonces de la persona con discapacidad a la sociedad, que debe hacer las modificaciones necesarias en comunicación, transporte y otras, a fin de posibilitar la participación plena en todas las áreas de la vida social.

En esta perspectiva, las escuelas tienen también que eliminar las barreras de accesibilidad y proveer los recursos necesarios para que los estudiantes con discapacidad participen de la vida escolar y de los aprendizajes.

**Estándares para eliminar barreras en la escuela.** Si se trata de construir estándares, hay que considerar las dificultades que afrontan los estudiantes con discapacidad cuando asisten a la escuela:

- Accesibilidad a los espacios físicos (rampas, tamaño, pisos seguros, iluminación, acústica).
- Accesibilidad en la información y comunicación (formatos, macrotipos, Braille, ubicación de la información en el centro educativo).
- Actitud del personal educativo (bajas expectativas respecto al estudiante con discapacidad).
- Currículo de estudios flexible, para dar cabida a todos los alumnos.
- Una pedagogía centrada en el alumno para que todos puedan avanzar a su propio ritmo (adaptaciones y apoyos).
- Docentes capacitados y formados para enseñar a estudiantes con discapacidad.
- Sistemas de evaluación amplios, flexibles y accesibles para incluir a todos los alumnos, en formatos diversos según discapacidad.
- Centros de recursos equipados. Maestros y personal de apoyo para los estudiantes que lo requieran.
- Menor número de alumnos por aula para facilitar la inclusión de estudiantes con discapacidad.
- Sensibilización a la comunidad y sociedad civil.
- Mayor inversión y recursos.



Todo ello tiene consecuencias para el modelo de acreditación. Para la evaluación y acreditación, lo que debemos hacer es documentar y analizar cuáles son las dificultades que actualmente presentan las personas con discapacidad al momento de asistir a una escuela.

## 6.4. Equidad de Género

Teresa Tovar desarrolló este aspecto:

**Género, diversidad y equidad.** La inequidad alude no sólo a desigualdad social, sino a diversidad (humana, social y cultural), ya que muchas exclusiones y segregaciones se construyen a partir de la diversidad, como la discriminación de género asentada sobre la diferencia de sexo y cristalizada en un sistema segregador que incrementa las desventajas de las mujeres.

**Política públicas y equidad de género.** No basta que las políticas sociales prioricen la atención a las desigualdades sociales, sino que asuman la *diversidad humana* como anclaje del enfoque de equidad educativa. En el caso de género y discapacidad, se trata de características humanas, de ser hombre o mujer, usar o no silla de ruedas, etc. convertidas en desigualdad de trato y oportunidades, representando cadenas de inequidad y exclusión de porcentajes importantes de la población.

“Debemos plantearnos el desafío de hacer que desde la escuela y los espacios de socialización se construya la igualdad, de modo que niñas y niños aprendan a vivir y sentirse como iguales”.

Teresa Tovar

**“Necesitamos instituciones educativas con calidad y equidad. El gran reto es cómo aterrizar la noción de equidad. Este diálogo desde investigaciones y perspectivas sobre género, interculturalidad, pobreza, personas con habilidades diferentes, es importante en la línea de poder conceptualizar y aterrizar el concepto de equidad de modo que pueda ser capturado y tomado como criterio en el modelo de acreditación”.**

Lorena Landeo

### **Brechas de género en la educación.**

Las brechas de acceso han disminuido considerablemente en los distintos niveles educativos. No obstante se puede percibir en data desagregada por distritos, especialmente en zonas rurales. Estas diferencias no aparecen en los promedios nacionales y departamentales. Ningún niño o niña debe quedarse fuera de la oportunidad de estudiar y, por tanto, es necesario ubicar estos bolsones de inequidad de género que todavía existen y atenderlos de manera diferencial y focalizada.

### **Procesos pedagógicos y equidad de género.**

La equidad de género se juega en el aula. Las escuelas deben posibilitar procesos y recursos que garanticen efectiva igualdad de oportunidades para las niñas. Es necesario plantearse indicadores como la existencia o no de un compromiso institucional de la escuela con la perspectiva de género, la presencia de discriminación en los materiales educativos, la capacitación y formación de maestros en el enfoque de equidad de género, la educación sexual de los niños y niñas.

### **Aprendizajes, estereotipos y opciones laborales.**

Existen expectativas diferenciadas para niños y niñas, que son construcciones estereotipadas por las cuales se alienta a los niños en las matemáticas y ciencias, y se orienta a las niñas hacia las letras. Es necesario contrarrestar esto con políticas de incentivos a las niñas para carreras de ciencias. De la

misma manera como se deben plantear logros de liderazgo y éxito en las ciencias y tecnología para las niñas, es fundamental plantearse logros de desarrollo afectivo y relacional para los niños, vinculados a la ética del cuidado y la responsabilidad por el otro. Tanto niños como niñas deben desarrollar las capacidades de liderazgo, autonomía, solidaridad y convivencia.

**Diversidad humana e igualdad subjetiva.** Hay que entender la equidad no sólo como el acceso a los bienes y oportunidades, sino como la construcción subjetiva de una autopercepción de los seres humanos de modo que se reconocen unos a otros como seres iguales entre sí. Esta dimensión de la inequidad es muy poco percibida y afrontada desde las políticas. La escuela es responsable de constituirse en un espacio de construcción subjetiva de igualdad de género. Además de dar cabida a las niñas y desarrollar procesos de aprendizaje pertinentes a sus saberes y cultura, es fundamental que la escuela no inferiorice o maltrate la autoestima de las niñas. La acreditación de instituciones educativas debe considerar indicadores que tengan que ver con el trato en la escuela.

Entonces este tratamiento de las personas en los contextos sociales de las escuelas es un tema fundamental para abordar este tipo de discriminación por el hecho de ser persona con discapacidad, mujer o lo que fuera, que no tiene que ver con el hecho de ser pobre.

**Enseñar a los niños y niñas la igualdad.** Dado que la discriminación y los estereotipos de género son una construcción social, es posible deconstruirlos. Debemos plantearnos el desafío de hacer que desde la escuela y los espacios de socialización se construya la igualdad, de modo que las niñas y niños aprendan a vivir y sentirse como iguales.

**Indicadores de equidad de género en el sistema educativo.** Se requieren indicadores que acrediten no sólo la equidad de género en la escuela, sino también la equidad de género en el sistema educativo, de modo que las acciones en las escuelas tengan respaldo. Estos indicadores de políticas tienen que ver con inversión, compromisos asumidos, políticas redistributivas, focalización, etc.

## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La calidad educativa es “el nivel óptimo de formación que deben alcanzar las **personas** para enfrentar el reto del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar aprendiendo toda la vida”. Tiene un sentido amplio e integral, que va más allá del desarrollo de conocimientos y capacidades básicas. Consiste en el desarrollo de capacidades como posibilidades de acceso a las oportunidades que se requieren para alcanzar un nivel de realización plena, ampliando el horizonte de bienestar y ciudadanía.
2. La calidad educativa **constituye un derecho, exigible al Estado** que requiere inversión y recursos específicos. Este es el enfoque de partida para la acreditación de instituciones educativas. Todos los estudiantes, al margen de sus diferencias y diversidad, deben acceder a ella, como parte de la igualdad fundamental a la que aspiramos.
3. Garantizar la calidad educativa para todos y cada uno de los estudiantes implica **asumir una perspectiva de equidad**, así como emprender políticas acordes a la misma, que compensen las desigualdades y provean de recursos y oportunidades específicas para el aprendizaje a los grupos en mayor desventaja.
4. La **inclusión educativa** se define como la capacidad del sistema educativo de responder a la diversidad de intereses, trayectorias, características, capacidades y demandas de todos y cada uno de los estudiantes, evitando que esa diversidad sea motivo de discriminación o segregación, y rescatando el valor de esa diversidad como fuente de enriquecimiento del aprendizaje y de la construcción de ciudadanía. La educación inclusiva es base de la construcción de una sociedad cohesionada e integrada, capaz de innovar y renovarse continuamente con miras al bienestar común.

La meta es que no exista ningún niño o niña restringido o excluido de las oportunidades de aprender, pero también y fundamentalmente, que las escuelas enseñen a los niños a convivir unos con otros como iguales.

5. El concepto de **aprendizajes** y, por tanto, de resultados educativos debe ser enriquecido, enfocándolos en sentido amplio: incluyendo las capacidades (resignificadas) que adquieren los estudiantes para lograr su realización humana integral, el uso autónomo y creativo de las capacidades básicas por todos y cada uno de los estudiantes, e incorporando asimismo las dimensiones de autoestima, cultura e integración ciudadana.
6. **El lugar de la equidad** y la inclusión en la educación no es adjetivo o contextual, sino sustantivo. La educación en y para la convivencia, debe constituir un anclaje conceptual del sistema educativo y un criterio central de evaluación y acreditación de la calidad. La equidad educativa en este marco, (que las escuelas deben garantizar) se entiende no sólo como el acceso a los bienes y oportunidades de aprendizaje, sino como la construcción de una cultura en la que los seres humanos se perciban como iguales entre sí.
7. **La búsqueda de la inclusión y la equidad** deben ser objetivos y metas de las escuelas. Las instituciones educativas deben proponerse explícitamente contribuir a la integración y cohesión social y educar en y para la convivencia. Ello implica colocar la inclusión como objetivo del PEI y la enseñanza de la convivencia en los planes curriculares, y en el trabajo dentro y fuera del aula.
8. **Son las escuelas las que tienen que adaptarse al niño y no a la inversa.** Un entorno inclusivo implica que las escuelas transformen o modifiquen sus modos de enseñar, actuar y organizarse en función de las características e intereses de los estudiantes. Para ello tienen que identificar y atender las condiciones y situaciones de diversidad, discriminación y desigualdad en que se encuentran los estudiantes; y adecuar los procesos y condiciones de aprendizaje, a las características de todos y cada uno de los estudiantes. A la vez, valorar la diversidad y el potencial de cada estudiante mediante un enfoque personalizado de los procesos de enseñanza aprendizaje.
9. **Hay condicionalidades de la equidad que rebasan el ámbito de la escuela,** por lo que urge definir con mayor precisión qué le toca hacer a la institución educativa para garantizar una educación de calidad con equidad. La fuerza y

dimensión de la responsabilidad de garantizar equidad o igualdad fundamental en las escuelas, equidad sobre un piso muy grueso de desigualdad y en relación a una amplia diversidad de estudiantes es muy grande. Es necesario plantearse niveles de responsabilidad exigibles a las escuelas y niveles de responsabilidad exigibles al sistema educativo.

Resulta pertinente plantear indicadores que acrediten no sólo la equidad en la escuela, sino también en el sistema educativo, de modo que las acciones en las escuelas tengan respaldo. Estos indicadores de políticas tienen que ver con inversión, compromisos asumidos, políticas redistributivas focalización, etc. Simultáneamente, es necesario priorizar y focalizar políticas y estrategias de intervención educativa en las poblaciones con mayores niveles de pobreza, exclusión y discriminación, acompañadas de una inversión especial de recursos.

10. Es necesario ubicar la educación al interior de un proyecto de desarrollo humano integral en el país que posibilite superar la pobreza. Ello obliga a **vincular el desarrollo de capacidades con la identificación de oportunidades** para generar bienestar común, colocando ello como referente para la evaluación de calidad. Se pone de relieve la capacidad de seguir aprendiendo durante toda la vida, y la identificación de capacidades pertinentes a cada localidad y región, vinculadas a contenidos ambientales, productivos, de construcción de ciudadanía y de país. Todo ello en un contexto de descentralización que plantea nuevos desafíos de gestión, autonomía y propuestas.
11. Desde las condiciones de desigualdad social, cultural, étnica, de género, etc., la escuela debe ofrecer **procesos de aprendizaje equitativos** para todos, y **que pongan en valor las diferencias** y la diversidad. La acreditación de la IE aparece como la obligación del sistema educativo de hacer posible que se cumplan tres objetivos: el pleno ejercicio del derecho a la educación, el reconocimiento y respeto de cada estudiante en su particularidad y diferencias, y el desarrollo óptimo de sus capacidades y posibilidades para insertarse y aportar con autonomía y responsabilidad a la construcción de una sociedad con bienestar y justicia.

12. **Introducir la equidad en el modelo de acreditación** es un reto de envergadura. No se trata tan sólo de un enfoque transversal o referencial más sino constituye un componente sustancial de la calidad que se quiere acreditar. Las escuelas que se acrediten tienen que ser instituciones educativas equitativas.

El IPEBA debe pensar de qué manera las instituciones educativas van a garantizar a los estudiantes que ejerzan su derecho a la educación, desplieguen sus potencialidades y usen sus conocimientos y habilidades para manejar su entorno e identificar oportunidades; y, asimismo, de qué manera se va a garantizar que las escuelas sean espacios donde se aprenda y se construya relaciones de equidad. Finalmente tiene que poner estos elementos en los modelos de acreditación, tanto en el corazón de los mismos (enfoques, objetivo y fines), como en los componentes y precisiones (estándares e indicadores).

13. Se requiere que las escuelas combinen en su quehacer cotidiano **varios elementos concretos que contribuyen a la equidad** a) Condiciones de vida de los estudiantes, donde el objetivo sea reducir, vía la acción intersectorial de la escuela, la vulnerabilidad y desventaja de grupos y sectores de estudiantes, b) Mejora de oportunidades de aprendizaje, gestionando recursos de aprendizaje con miras a compensar las desventajas e igualar las condiciones de participación de todas las niñas y niños; c) Manejo de la diversidad en los procesos pedagógicos que deben regirse por los principios de flexibilidad y acción personalizada; d) Autonomía y creatividad en la gestión, para responder a las exigencias de una diversidad de estudiantes y contextos; e) Vinculación de los procesos de aprendizaje con el entorno, enriqueciéndolos a partir de los recursos, espacios y actores existentes, y f) Construcción de una ética y cultura de convivencia de modo que los niños y las niñas aprendan a vivir y sentirse como iguales.

Todos estos elementos deben interactuar entre sí teniendo como respaldo acciones de discriminación positiva; como centro los estudiantes y como mira, el logro de una educación que además de ser de calidad, signifique una contribución de la escuela a la construcción del país.

14. Los elementos anteriores deben ser **referente obligado para la elaboración de estándares** de acreditación de las instituciones educativas, para lo cual deben ser trabajados en detalle y viendo su especificidad para los distintos tipos de desigualdad y diversidad, que es necesario considerar: género, interculturalidad, pobreza, discapacidad.



## EXPOSITORES

### Manuel Bello

Decano de la Facultad de Educación de la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Miembro de Foro Educativo, asociado del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, miembro de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana, Doctor en Ciencias con mención en Psicología por la Universidad Peruana Cayetano Heredia y tiene el título profesional de Psicólogo otorgado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

### Rosa María Boggio

Coordinadora del Grupo de Trabajo Servicios Públicos Universales y Prioridad de la Infancia y del Grupo de Seguimiento Concertado de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Ha sido Viceministra de Desarrollo Social y Directora General de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

### Enrique Vásquez

Economista, director del Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, Máster Engage de Política en la Universidad de Oxford, Inglaterra; especialista en políticas y programas de lucha contra la pobreza con 10 años de experiencia en docencia. Autor de 10 publicaciones especializadas y expositor en foros internacionales.

### Susana Stiglich

Educadora, Bachiller en Educación Inicial y Máster en Educación Temprana orientada hacia la familia de niños y niñas con Sordera e Ipocusia, ambas de College University. Anteriormente se desempeñó como Responsable del Componente de Igualdad de Oportunidades del Programa de Lucha Contra la Pobreza en Lima Metropolitana. Fue Secretaria Ejecutiva del Consejo

Nacional para la Integración de la Personas con Discapacidad y Comisionada del Equipo de Defensa y Promoción de las Personas con Discapacidad en la Defensoría del Pueblo. Actualmente es miembro del Consejo Nacional de Educación.

### **Teresa Tovar**

Magíster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magíster en Democracia y Educación en Valores por la Universidad de Barcelona. Ha sido Presidenta de la Consulta Nacional de Educación del Gobierno de Transición, Vice Presidenta de Foro Educativo y Asesora de los ex Ministros de Educación Marcial Rubio y Javier Sota Nadal. Actualmente es Presidenta de la Mesa de Diálogo por la Educación Inclusiva, Vicepresidenta de la Red Florecer de la Niña, docente de la Maestría de Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica, asociada de Foro Educativo y Miembro del Consejo Consultivo del IPEBA.

### EDUCACIÓN Y EQUIDAD<sup>1</sup>

Primero, hay que tratar de entender por qué se ha empezado a hablar de equidad y limitado el uso del término igualdad, que utilizábamos de modo extenso y frecuente en la década. Lo que se ha ido afirmando, fortaleciendo como concepción o como visión, es la idea que en realidad tenemos que asumir la existencia de la desigualdad y la diversidad que caracteriza a las comunidades humanas y entender que si queremos lograr justicia, que si queremos lograr una igualdad fundamental entonces tenemos que aceptar un conjunto de desigualdades en las políticas. Como señalara Amartya Sen: Equidad es justificar algunas desigualdades (“justas”) en aras de una “igualdad fundamental”. Y esto es, entonces, lo que se entiende por equidad: el logro de una igualdad fundamental, pese a que en los procesos o en algunas decisiones, en algunas políticas, se tenga que aceptar determinadas desigualdades. Entonces, desde esta perspectiva, uno se pregunta ¿cuál es la igualdad fundamental? y ¿cuáles serían las desigualdades que se justifican en el caso de la Educación Básica? Y eso es lo que voy a tratar de responder ahora.

¿Qué es equidad en educación? ¿La igualdad de recursos educativos disponibles en todas las escuelas, al margen de la calidad en los procesos y en los

---

<sup>1</sup> Transcripción de la exposición de Manuel Bello en el conversatorio realizado el 26 de agosto de 2010.

resultados de la educación? ¿La igualdad en las oportunidades para aprender en las escuelas, al margen de la calidad en los resultados de la educación? ¿La igualdad en la calidad de los resultados educativos, aunque para ello se tenga que instalar desigualdades en el acceso a recursos y a oportunidades para aprender? Desde el punto de vista del derecho internacional, la Constitución y las leyes peruanas, el sistema escolar está obligado a garantizar a todos resultados educativos de igual calidad. Esta es la “igualdad fundamental” que debe orientar a la Educación Básica; no bastan la igualdad en los recursos, los procesos o las oportunidades.

En primer lugar, uno tiene en el campo de Educación Básica el reto de la igualdad en el acceso a la escuela, que se ha logrado en el Perú en gran medida para el caso de educación primaria, no así para la educación secundaria y menos para la educación inicial. Sin embargo, la igualdad en acceso no toma en cuenta la necesidad de una igualdad también en los recursos, en los procesos y en los resultados de la educación.

Tenemos después la definición o la visión de la igualdad como una distribución igualitaria de recursos educativos entre las diferentes poblaciones, que estos recursos estén disponibles en todas las escuelas de manera semejante, y eso al margen de la calidad de los procesos y de los resultados de la educación.

También podemos entender la igualdad en las oportunidades para aprender, es decir en los procesos en el aula, en las escuelas, pero sin tomar en cuenta la calidad en los resultados de la educación. Estas oportunidades, cuando se ofrecen de manera semejante a personas, niños, niñas, adolescentes que provienen de contextos y de historias distintas, producen resultados disímiles que reproducen las desigualdades de la sociedad.

Y, finalmente así, tenemos esta idea de la igualdad en función de la calidad de los resultados educativos. Aunque para ello, y aquí es donde vienen las desigualdades “justas”, se tenga que instalar desigualdades en el acceso a recursos y a oportunidades para aprender.

Enfatizo esta idea de igualdad en la calidad de los resultados, porque -si asumimos la diversidad cultural- no apuntamos a que todos los adolescentes y jóvenes al final de la secundaria hayan adquirido exactamente los mismos conocimientos, las mismas habilidades, las mismas actitudes; pero sí que las hayan recibido con igual nivel de calidad o de complejidad.

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, de la Constitución Peruana y de las leyes peruanas, el sistema escolar está obligado a garantizar a todos resultados educativos de igual calidad, lo que sería la igualdad fundamental, en los términos de Amartya Sen. La Ley General de Educación señala un conjunto de objetivos de la educación básica: que debe ser universal, obligatoria, gratuita y que se plantee formar integralmente en todos los aspectos, para desarrollar capacidades, valores, actitudes, que permitan aprender a lo largo de la vida y desarrollar aprendizajes en los campos de las ciencias, las humanidades, etc.

Pero también un documento más reciente, el Diseño Curricular Nacional, propone un conjunto de once propósitos a ser logrados por la Educación Básica en el Perú al año 2021. Allí están resumidos, en un conjunto de logros, lo que todos los estudiantes deberían lograr al final de su tránsito por la escuela. Ahora, por otro lado, UNESCO, a través de la Oficina Internacional de Educación, ha estado trabajando en el concepto de “inclusión”, que confluye con el concepto de equidad. En la 48 Conferencia Internacional de Educación, que se realizó en Ginebra el año 2008, se adoptó “un concepto más amplio de educación inclusiva que sea capaz de responder a las distintas necesidades de todos los educandos, y que dicha educación sea al tiempo pertinente, equitativa y efectiva.” Esto es lo que se está entendiendo hoy por educación inclusiva: que todos y todas los y las estudiantes alcancen los propósitos y los objetivos de la Educación Básica al final de su escolaridad.

En el mensaje de la 48 Conferencia Internacional de Educación, una declaración aprobada por un conjunto de 140 delegaciones de países del mundo el año 2008, se recomienda “que las culturas y entornos escolares se adapten al niño, en contraposición con la exigencia tradicional de que los niños se adapten a las

culturas y a las exigencias de las escuelas”. La misma declaración demanda que se considere que la diversidad lingüística y cultural en el aula es un recurso valioso y que se promueva el uso de la lengua materna durante los primeros años de escolarización.

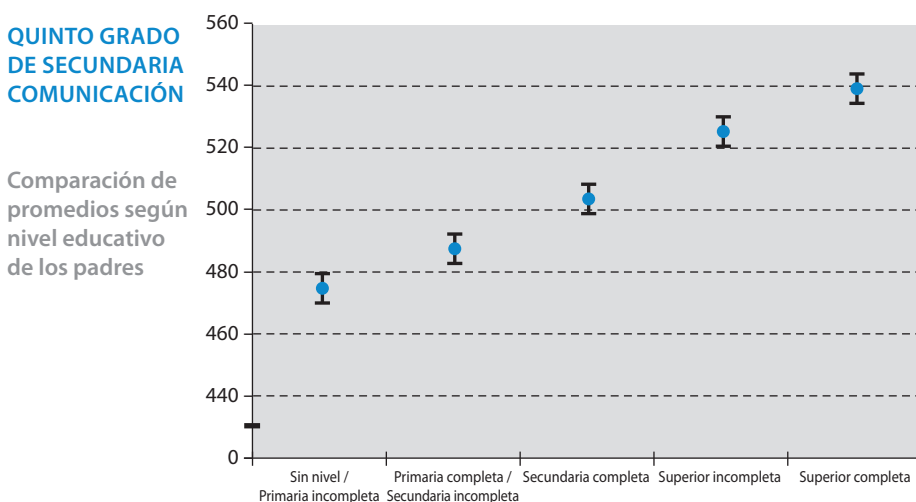
Ahora bien, ¿cuál es la situación en nuestro país desde el punto de vista del logro de la equidad educativa, entendida como una igualdad en la calidad de los resultados? Tenemos, por ejemplo, en la población de 17 a 19 años, que el 72% de los jóvenes de áreas urbanas ha logrado terminar la secundaria contra un 36% en áreas rurales; y si comparamos por nivel de pobreza, los no pobres en un 72% han logrado terminar la secundaria, en contraste con solamente 21.7% de los pobres extremos; apenas 1 de cada 5 jóvenes de este grupo edad. Los datos de la tabla siguiente provienen de la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación:

**Indicadores de la Educación Básica en el Perú 2007**  
Culminación de la educación secundaria

	Tasa de conclusión de secundaria			
	% de edades 17 - 19		% de edades 20 - 24	
	2003	2007	2003	2007
PERÚ	51.3	60.3	65.7	71.0
<b>Sexo</b>				
Femenino	52.0	61.5	65.0	69.8
Masculino	50.6	59.0	66.4	72.2
<b>Área y sexo</b>				
Urbana	64.2	72.0	78.4	81.3
Femenino	66.9	74.4	78.7	81.2
Masculino	61.7	69.6	78.0	81.4
Rural	24.3	36.0	34.9	45.5
Femenino	19.6	33.0	29.5	39.0
Masculino	28.4	38.8	40.1	51.3
<b>Nivel de pobreza</b>				
No pobre	68.0	72.0	80.6	82.3
Pobre	45.0	46.2	55.8	54.2
Pobre extremo	17.4	21.7	26.6	27.4

Estos y otros datos nos recuerdan que las brechas son enormes y que tenemos sectores importantes de la población que no están terminando la secundaria o que si la terminan lo están haciendo sin haber logrado aprendizajes fundamentales y, por lo tanto, no están alcanzando los propósitos o los objetivos terminales de la educación secundaria.

Desde el punto de vista de la definición de equidad que hemos adoptado, que está recogida por ejemplo en el Proyecto Educativo Nacional, como país estamos muy lejos de alcanzar este propósito del sistema escolar. En el siguiente gráfico podemos observar cómo se distribuye el rendimiento en el área de Comunicación de estudiantes de quinto de secundaria según el nivel educativo de los padres, uno de los indicadores más importantes del nivel socio económico de las familias: a mayor nivel educativo de los padres, mayor rendimiento de los hijos.



Ahora bien, todo esto está mostrando el resultado de un sistema escolar que hemos construido durante todo el siglo XX y que seguimos construyendo y consolidando en el año 2010; en la medida en que las políticas educativas siguen manteniendo una lógica y una dinámica similar a la que tenían en el Siglo XX: hemos construido un sistema escolar segregado.

Tenemos escuelas privadas diversas, algunas de élite, otras de nivel intermedio, otras de nivel académico muy bajo, según la capacidad de pago de los padres de familia que ponen a sus hijos en esas escuelas. También tenemos escuelas públicas diversas según la capacidad de demanda y de aporte de las familias. Así mismo, tenemos un conjunto creciente de escuelas mixtas público privadas, con la figura de profesores pagados por el Estado y otros recursos puestos por las instituciones promotoras y los padres de familia; y tenemos todo un conjunto de escuelas que podemos llamar comunitarias, construidas la mayor parte de las veces por la propia población, precarias, con escaso aporte familiar y del Estado, y que ofrecen la educación básica de peor calidad a los más pobres del campo y de la ciudad.

### La desigualdad dentro y entre escuelas produce inequidad

#### Construimos un sistema escolar segregado:

- Escuelas privadas diversas, según capacidad de pago; desde 1980 “escuela privada popular”.
- Escuelas públicas diversas, según capacidad de demanda y de aporte familiar.
- Escuelas “mixtas público - privadas”.
- Escuelas “comunitarias” precarias, con escaso aporte familiar y del Estado, para los más pobres del campo y de la ciudad.

**Cada segmento de la sociedad tiene “su escuela”.**

La verdad es que cada segmento social, de la población peruana, tiene su escuela, con características, condiciones y recursos que están muy relacionados con el nivel socio económico y educativo que lo caracteriza, y con las capacidades de demanda social y política que posee. Esta no es una situación solo del Perú, ya que si uno revisa documentos de la UNESCO, como por ejemplo el de Directrices de Política de Inclusión en la Educación, se habla en ellos de las brechas externas y de las brechas internas en las escuelas.

Por ejemplo, los resultados del Segundo Estudio Regional (SERCE) del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Educación señalan que la segregación es



la segunda variable de mayor importancia para explicar las desigualdades en el rendimiento de los estudiantes. En las conclusiones del Informe de ese estudio se indica que cualquier progreso que se pueda hacer en la reducción de esta segregación escolar traerá importantes avances en los logros y aprendizajes de los estudiantes. Entonces, no podemos dejar de tomar en cuenta la segregación, este carácter estratificado de nuestro sistema escolar, como un factor fundamental en el diagnóstico que hacemos de la realidad educativa en nuestro país.

La idea de incluir en la educación, según Inés Aguerrondo<sup>2</sup>, una importante investigadora argentina, implica:

- Desde el punto de vista político-ideológico: desarrollar el ideal de justicia y democracia en el marco de asumir la educación como un derecho.
- Desde el punto de vista epistemológico: apoyar la nueva propuesta educativa en los novísimos desarrollos de la teoría de la complejidad.
- Desde el punto de vista pedagógico: adoptar los avances de las nuevas ciencias del aprendizaje para desarrollar una nueva “tecnología de producción de educación” (didáctica) que garantice la capacidad de pensar de todos.
- Desde el punto de vista institucional: revisar la idea de “sistema escolar” y abarcar otros espacios institucionales entendiendo el conjunto de la sociedad como posibles “entornos de aprendizaje”.

Aguerrondo propone replantear el sistema escolar en su conjunto desde el punto de vista político, epistemológico y pedagógico institucional.

Quiero terminar esta presentación con algunas preguntas provocadoras en relación con la función del IPEBA en la acreditación. Y la gran pregunta es: ¿cuánta equidad o inclusión es posible con un sistema escolar segregado como el que tenemos? Sin romper, sin transformar de manera profunda el sistema escolar segregado en

<sup>2</sup> Inés Aguerrondo. Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión. En: Perspectivas N° 145, UNESCO, marzo 2008.

su totalidad, ¿puede una institución escolar (una escuela específica) renovada en su interior para ser más efectiva, contribuir a la equidad y a la inclusión?

Es decir, ¿se puede contribuir a la equidad desde una determinada institución escolar, renovada y efectiva, en el contexto actual? ¿Tiene sentido evaluar equidad en una escuela en particular? ¿Y hacerlo en una red de escuelas consideradas de buena calidad? ¿Es compatible la equidad que propone el Proyecto Educativo Nacional y la Ley General de Educación (y el IPEBA) con la existencia de escuelas privadas, mixtas y estatales diferenciadas y segregadas? ¿Es una utopía la escuela nacional unitaria, integradora y a la vez protectora de la diversidad cultural?

Quisiera compartir brevemente una experiencia de la práctica desde la Facultad de Educación de la Universidad Cayetano Heredia. Nosotros hemos estado involucrados en un conjunto de proyectos de intervención en escuelas públicas en zonas urbanas y rurales desfavorecidas y lo que hemos encontrado, una y otra vez, es que cuando se interviene una escuela y se logra que mejore su calidad, se genera un proceso casi inevitable de elitización de la escuela intervenida. Y hemos constatado que las familias de mejor condición socio económica de la zona donde está ubicada esa escuela presionan para que sus hijos ingresen a esa institución educativa; y más bien los hijos de las familias desfavorecidas tienden a salir de esas escuelas para irse a otras que son menos exigentes con los niños y a la vez menos exigentes con las familias. Es un asunto que hay que busca ni quiere, pero que en la práctica ocurre.

A pesar de los esfuerzos importantes y valiosos de generar escuelas de buena calidad para las poblaciones desfavorecidas, casi siempre se terminan ofreciendo estos servicios a un sector relativamente privilegiado dentro de esas poblaciones, mientras los estudiantes más pobres acaban yendo a las escuelas más precarias, más descuidadas, más abandonadas y más ineficaces.

¿Cuánta equidad e inclusión es posible con este sistema escolar segregado en el contexto de las políticas educativas actuales? ¿Cuánto un programa de evaluación y acreditación de escuelas puede contribuir a lograr mayor equidad?

¿Será la acreditación un mecanismo de iluminación o de señalización de escuelas efectivas, que facilite el proceso de segregación como sucede con los “rankings” y los llamados “semáforos” de otros países? En la medida que la acreditación dé a conocer cuáles son las escuelas que están funcionando mejor, se van a dar estas dinámicas de presión desde aquellas familias que tienen mayor capacidad de demanda, de influencia, de pago o de contribución para que sus hijos sean aceptados en estas escuelas. ¿Es posible contrarrestar, o al menos limitar, estas tendencias? Parece difícil el reto de sostener la equidad desde una institución dedicada a evaluar y acreditar la calidad de las escuelas.

